

# **Proyecto de investigación sobre programas G2P del CGAP**

Informe sobre México



Versión para el público

31 de octubre de 2011

## RESUMEN

1. “Oportunidades” es el programa de transferencias de efectivo de mayor envergadura de México: alcanza a unos 5,8 millones de familias, la mayoría de ellas de zonas rurales. Tiene entre sus principales prioridades el traspaso de los pagos de donaciones a un sistema con cuentas bancarias antes de que finalice el año 2011, en parte por motivos de inclusión financiera, pero también por la decisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de depositar todos los pagos del Gobierno federal directamente en las cuentas bancarias de los beneficiarios antes de diciembre de 2012, en el marco de una iniciativa más amplia tendiente a aumentar la eficiencia y reducir la corrupción. La implementación del nuevo sistema de pago de donaciones está en marcha y, en mayo de 2011, 1,6 millones de receptores ya recibían sus donaciones en forma electrónica.

2. Existen dos nuevos métodos de pago que emplean cuentas en Bansefi, un banco estatal. El más utilizado implica el uso de una tarjeta prepagada (la “tarjeta rosa”) vinculada con una cuenta bancaria básica no remunerada. El otro método de pago, que usa el 20% de los receptores, es una cuenta bancaria de ahorro básica (la “tarjeta azul”). Si bien el funcionamiento de cada uno de estos métodos de pago es distinto, ambos cumplen con los principales requisitos de las cuentas bancarias generales. No obstante, en el caso de la tarjeta prepagada, el programa Oportunidades exige que el receptor retire todas las donaciones de la cuenta antes de transcurridas cinco semanas desde que se efectuó el depósito; posteriormente, se puede volver a depositar en la cuenta el monto completo o una parte. Así, los receptores pueden mantener una reserva de valor y realizar depósitos, aunque de una manera que tal vez no sea intuitiva ni sencilla. El método de pago que emplea tarjetas prepagadas es popular porque es rápido y fácil de implementar, y además no depende de la infraestructura bancaria, que es escasa en muchas comunidades rurales donde se desembolsan donaciones. Las tarjetas simplifican los procedimientos de apertura de cuentas y permiten

al banco abrir todas las cuentas al mismo tiempo con los datos suministrados por el programa.

3. **Objetivo del informe.** En el presente informe se resumen las conclusiones de los estudios realizados en México acerca de la conveniencia económica del traspaso de los pagos del programa Oportunidades a un sistema financieramente inclusivo, desde el punto de vista del banco a cargo de los pagos, de los receptores y del programa mismo. Se procura responder las siguientes preguntas:

a. *¿Pueden las instituciones financieras ofrecer servicios financieramente inclusivos a los receptores de manera rentable?*

b. *¿Usarán los receptores pobres los servicios financieros si se les ofrecen?*

c. *¿Es económicamente asequible incorporar servicios financieros inclusivos?*

4. Todavía no se han alcanzado plenamente los posibles beneficios de los nuevos métodos de pago, desde ninguno de los tres puntos de vista (del banco, del programa y de los receptores).

5. Con respecto a la pregunta c), la administración superior de Oportunidades defiende firmemente la inclusión financiera y opina que pueden existir sinergias con los objetivos del programa. Sin embargo, no todo el personal operativo comparte esta opinión, y por esta razón existen actualmente limitaciones en las prestaciones de las cuentas de Bansefi (no se permiten retiros parciales), si bien hay indicios de que esto podría cambiar en 2012.

6. Es probable que el nuevo sistema desembarque a principios de 2012 con un costo promedio ponderado por pago del 2,5% del pago promedio. Este costo es un 7,45% más alto que el que se pagaba a fines de 2010, cuando existía una combinación de distintos tipos de pago (sin tener en cuenta dos comisiones únicas que se pagaban en ese entonces), y un 22% más alto que la comisión más alta que se paga en la actualidad por los métodos en efectivo. No obstante, aunque el 2,5% o 36 pesos mexicanos por pago

promedio es un costo alto en comparación con el de algunos países comparables, no parece ser tan caro como para considerarse prohibitivo. El cambio también permitirá reducir los controles en papel y la carga administrativa. Se desconoce el efecto financiero del cambio en los servicios sanitarios y educativos del programa de pagos del Gobierno a las personas (G2P). Otro de los costos del cambio es el de las negociaciones con los proveedores de pagos, que es difícil de calcular.

7. Con respecto a la pregunta a) de la investigación, no se ha comprobado la conveniencia de que Bansefi ofrezca ambos tipos de cuenta a los receptores si la institución no recibe comisión del Gobierno, o bien comisiones bancarias, como alternativa. Las cuentas de receptores son atractivas porque garantizan una importante fuente de ingresos, es decir, las comisiones del Gobierno. Los clientes de Oportunidades representan casi el 80% del segmento de clientes de ingreso bajo de Bansefi; actualmente se está estudiando este segmento y se está trazando la estrategia comercial al respecto. Asimismo, Bansefi tiene prohibido por ley ofrecer financiamiento para particulares, lo cual limita su capacidad de demostrar con argumentos más convincentes la conveniencia económica de trabajar con estos clientes. La necesidad de construir rápidamente una amplia red de distribución complica más el proceso y aumenta los costos, que en la actualidad no se ven compensados con el ingreso de los clientes. El uso de las cuentas es bajo, las oportunidades de ingresos son minúsculas y los saldos promedio no son suficientes para generar un ingreso flotante importante. Debido a la decisión de Oportunidades de exigir retiros completos de las donaciones, combinada con la obligatoriedad de ofrecer transacciones gratuitas y las restricciones jurídicas sobre el financiamiento para particulares, es difícil que Bansefi pueda disfrutar de rentabilidad por cuenta y por cliente en las condiciones actuales, e incluso por segmento, sin el subsidio de las comisiones del Gobierno.

8. No obstante, Bansefi asegura que los receptores podrían convertirse en clientes rentables incluso sin la comisión del Gobierno, si se cobrara una comisión mensual o anual por cada cuenta. Según informaciones, esto ya ocurre con aquellos clientes

que han abandonado Oportunidades y siguen siendo clientes de Bansefi.

9. En las condiciones actuales, se puede afirmar que el programa es comercialmente provechoso para Bansefi al Nivel 1A (rentabilidad de las cuentas después de las comisiones del Gobierno). Además, la adopción del sistema de pagos en cuentas aumenta la importancia y el poder de negociación de Bansefi. Es posible que, gracias a esta experiencia, se le asignen otros programas (con sus respectivas comisiones).

10. Por último, de las encuestas no surgen pruebas suficientes relacionadas específicamente con la pregunta b) de la investigación. Incluso en un contexto global, los beneficiarios del programa Oportunidades están sumamente desatendidos por las instituciones financieras. Por lo tanto, ofrecer hasta los servicios y cuentas de ahorro básicos representa una gran oportunidad. Sin embargo, los receptores todavía no aprovechan a pleno las cuentas abiertas recientemente por Bansefi. Quizás ello obedezca al hecho de que las prestaciones de las cuentas de ahorro se ven limitadas por las elecciones de Oportunidades, entre otros factores. La investigación de la demanda indica que los clientes tienen ideas erróneas acerca de los bancos y las comisiones bancarias, no confían en ellos y no comprenden cómo funcionan las cuentas de Bansefi. Esto afecta la interacción de los receptores con las cuentas, aunque se están reuniendo más pruebas.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecemos al personal del programa Oportunidades, que suministró importantes datos para la confección del presente informe, y especialmente a Andrés Hijuelos, que coordinó el intercambio. Damos las gracias a Javier Lizarraga y su equipo de Telecomm por su generosidad al ofrecer información adicional pertinente para la investigación. También agradecemos a todo el personal de Bansefi que participó en el proyecto.

## **EQUIPO BÁSICO: BANKABLE FRONTIER ASSOCIATES**

David Porteous (director del proyecto)  
John Ratichek (gerente del proyecto)  
Anand Menon (subgerente del proyecto)  
Daryl Collins (diseño de la demanda)  
Julie Zollmann (gestión de la demanda)  
Beatriz Marulanda (asesora del equipo básico)  
Denise Dias (consultora del país/equipo básico)  
Caroline Pulver (consultora del país/equipo básico)

La autora principal del presente informe es Denise Dias.

## ÍNDICE

<b>1</b>	<b>Introducción</b> .....	<b>6</b>
1.1	Antecedentes .....	6
1.2	El programa Oportunidades y su contexto .....	7
1.3	Gestión del programa .....	9
1.4	Impacto y desafíos .....	10
1.5	El programa Oportunidades y la inclusión financiera.....	10
1.6	El nivel de inclusión financiera en el programa Oportunidades .....	12
1.7	Descripción general del sistema de pagos .....	14
<b>2</b>	<b>Conclusiones relacionadas con la oferta</b> .....	<b>24</b>
2.1	Pagos sociales en Bansefi .....	24
2.2	Estrategia de producto para los receptores de Oportunidades .....	25
2.3	Atractivo y rentabilidad de las cuentas de Oportunidades .....	28
<b>3</b>	<b>Conclusiones relacionadas con la demanda</b> .....	<b>33</b>
3.1	Conclusiones principales .....	33
3.2	Fuentes de información.....	33
3.3	Carteras financieras y comportamiento de ahorro .....	34
3.4	Opiniones sobre los métodos de pago.....	36
<b>4</b>	<b>Reflexiones estratégicas sobre las políticas de México</b> .....	<b>37</b>
	<b>Anexo A: Descripción general de las opciones de pago</b> .....	<b>41</b>
	<b>Anexo B: Personas entrevistadas</b> .....	<b>42</b>
	<b>Anexo C: Novedades de la implementación de las opciones financieramente inclusivas</b> .....	<b>43</b>

# 1 Introducción

## 1.1 Antecedentes

Las investigaciones realizadas por el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) hasta la fecha acerca de la bancarización de los pobres mediante pagos del Gobierno a las personas (G2P, por "government to person") han llevado a formular determinadas preguntas clave acerca de las proposiciones básicas que implican los pagos de transferencias sociales financieramente inclusivos:

- 1) *Pregunta sobre el banco prestador:* ¿pueden las instituciones financieras ofrecer servicios financieramente inclusivos a los receptores de manera rentable?
- 2) *Pregunta sobre el cliente:* ¿usarán los receptores pobres los servicios financieros si se les ofrecen?
- 3) *Pregunta sobre el Gobierno:* ¿es económicamente asequible incorporar servicios financieros inclusivos?

Con el fin de profundizar sus trabajos anteriores, el CGAP encomendó a Bankable Frontier Associates una investigación en varios países a fin de sondear los argumentos a favor de los métodos de pago, financieramente inclusivos, del Gobierno a las personas, particularmente los sistemas con cuentas bancarias. El estudio abarca los programas de transferencias de efectivo de mayor envergadura de Sudáfrica, Brasil, México y Colombia, y examina los incentivos para los participantes más importantes en esos programas: el Gobierno, los receptores y el banco que efectúa los pagos.

**Cuadro 1: Países, programas e instituciones financieras abarcados en la investigación**

País	Programa G2P	Banco
Brasil	Bolsa Família	Caixa Econômica
México	Oportunidades	Bansefi
Sudáfrica	Child Care, Old Age	Absa/All Pay/Standard
Colombia	Familias en Acción	Banco Agrario

El objetivo es responder las preguntas antedichas mediante el estudio de tres ámbitos: a) el uso de las cuentas por parte de los receptores, b) los costos incurridos por los bancos y los gobiernos, y c) las percepciones de los receptores en cuanto a la facilidad de acceso, las dificultades del proceso de pago y el valor asignado a la posibilidad de acceder a la cuenta.

En el caso de México, la investigación de los puntos a) y b) supuso varias series de entrevistas presenciales y telefónicas, así como intercambios mediante correo electrónico con Oportunidades, Bansefi y Telecom entre abril y agosto de 2011. Durante la investigación, se examinaron percepciones y datos para respaldar las conclusiones acerca de los incentivos para el programa gubernamental y para el banco, si bien no fue posible reunir datos de transacciones del banco. La lista de personas entrevistadas se encuentra en el anexo B.

El componente relacionado con la demanda se basó en dos trabajos de investigación: un estudio cualitativo a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que aportó información acerca de las preferencias sobre métodos de pago y los hábitos de ahorro, y una encuesta de referencia cuantitativa de GAFIS/Bankable Frontier Associates efectuada entre los receptores de donaciones a través de las tiendas Diconsa, que funcionan como agentes de Bansefi.

En el presente informe se resumen las conclusiones de la investigación tanto desde el punto de vista de la oferta (sección 2) como de la demanda (sección 3) en México, y se presentan reflexiones estratégicas sobre las políticas (sección 4).

## **1.2 El programa Oportunidades y su contexto**

La prioridad de México en el terreno de la política social es mejorar el desarrollo humano y el bienestar mediante la igualdad de oportunidades económicas para todos y la reducción de la pobreza, que afecta a más del 44% de la población<sup>1</sup>. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un componente clave de esta política y funciona alineado con tres planes de desarrollo sectorial: los planes social, educativo y de salud 2007–12, que confluyen con la política de desarrollo económico en la Estrategia Vivir Mejor del Gobierno actual.

Oportunidades es un programa de transferencias de efectivo condicionadas que se creó después de la crisis financiera de 1994 como parte de un paquete de medidas tendientes a aliviar los crecientes niveles de pobreza. Tiene por objeto romper el ciclo intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en capital humano en aras de un mejor futuro económico. Gracias al programa, 3 de cada 10 familias mexicanas reciben donaciones, que se combinan con intervenciones coordinadas en salud, educación y nutrición. El programa cuenta con un importante apoyo político y financiero, y actualmente es el programa social de mayor envergadura del Gobierno federal<sup>2</sup>.

El programa de transferencias de efectivo condicionadas se inició en 1997 con 300 000 familias de zonas rurales y se extendió a las zonas urbanas en 2010 (los programas piloto en las ciudades habían comenzado en 2009). En la actualidad, 5,8 millones de familias de casi todos los municipios del país reciben donaciones del programa Oportunidades. Desde su creación hace 14 años, el programa ha influido en la vida de más de 30 millones de mexicanos<sup>3</sup>, y se han entregado más de 5 millones de becas.

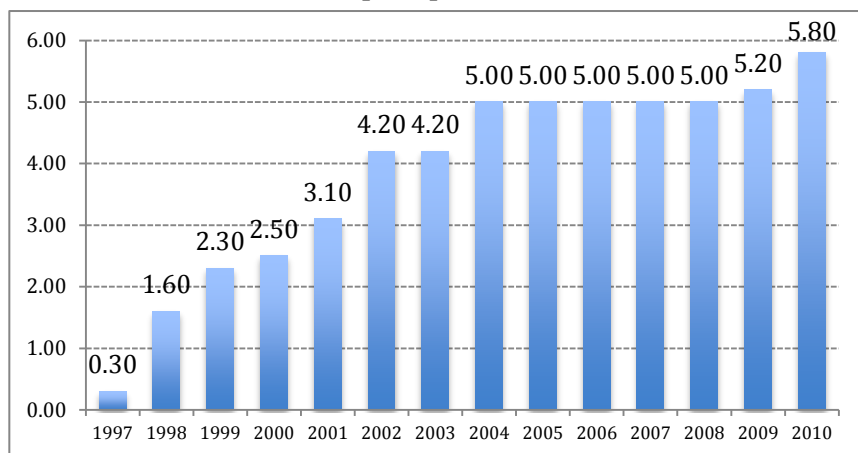
---

<sup>1</sup> *Oportunidades, un programa de resultados*, 2010, Sedesol.

<sup>2</sup> Entrevista con Oportunidades, 17 de marzo de 2011.

<sup>3</sup> *Oportunidades, un programa de resultados*, 2010, Sedesol.

**Gráfico 1: Familias alcanzadas por Oportunidades (millones)**



Fuente: *Oportunidades, un programa de resultados*, 2010, Sedesol.

Las donaciones bimestrales tienen dos componentes principales: 1) una donación alimentaria destinada a mejorar la cantidad, calidad y variedad de la dieta de la familia, y 2) becas. Para tener derecho a recibir el componente alimentario, basta que se reconozca el estado de pobreza de la familia. Para poder recibir una beca, un niño o joven debe tener menos de 22 años de edad y estar matriculado entre el tercer grado de la escuela primaria y el tercer grado de la escuela media. De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, quien define la metodología para medir los niveles de pobreza de México es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). La medición incluye varios indicadores además de los ingresos familiares per cápita.

Las dos donaciones básicas se complementan con otros elementos que se han incorporado al programa a partir de 1997:

- Una donación de 3598 pesos mexicanos para aquellos jóvenes que completen la educación media superior antes de los 22 años de edad (programa Jóvenes con Oportunidades).
- Una donación para adquirir útiles escolares (o la entrega de un paquete de útiles).
- Complementos alimenticios para los niños entre 6 y 23 meses, para los niños malnutridos de 2 a 5 años, y para las mujeres embarazadas o lactantes.
- Una donación para cada persona mayor de 70 años que integre una familia beneficiaria.
- Una donación para energía (para cubrir el costo de la electricidad y el gas)<sup>4</sup>.
- Una donación llamada Apoyo Alimentario Vivir Mejor que, desde 2008, las familias reciben para hacer frente al alza de los precios de los alimentos.

<sup>4</sup> Mediante el programa, se intenta cambiar la realidad de algunas regiones de México, en las que más del 80% de los hogares emplean madera como principal combustible.



- Una donación denominada Apoyo Infantil Vivir Mejor para cada niño de cero a nueve años, con un máximo de tres donaciones por hogar, que las familias también reciben desde 2010.

Para seguir recibiendo la donación, la familia debe acreditar la asistencia escolar de los niños y participar en actividades y asambleas comunitarias periódicas relacionadas con salud, educación, comunicación y autocuidado organizados por el programa. En 2010, se pagó un promedio de 2784 pesos mexicanos a cada madre de familia cada dos meses (donación mensual promedio de 1392 pesos mexicanos).

### **1.3 Gestión del programa**

La gestión del programa Oportunidades está a cargo de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades (la Coordinación), un organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). El Comité Técnico de la Coordinación, que se encarga de definir las políticas, está integrado por representantes de la Sedesol, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Como ocurre con muchos otros programas de transferencias de efectivo condicionadas de distintas partes del mundo, las operaciones están descentralizadas e incluyen actividades que llevan a cabo diversas entidades privadas y públicas a distintos niveles. Los gobiernos estatales y sus respectivas secretarías ofrecen los servicios sanitarios y educativos que deben usar los beneficiarios a cambio de las donaciones, mientras que la Coordinación se ocupa de la supervisión, el enlace con las autoridades regionales y locales, y el pago de las donaciones.

La descentralización y la articulación con distintos organismos gubernamentales tienen como propósito maximizar la complementación y reducir los costos administrativos. De hecho, la Coordinación logró mantener los costos operativos en un nivel del 5% del presupuesto total (57 300 millones de pesos mexicanos) en 2010<sup>5</sup> y, por ley, dichos costos (incluidos los de evaluación e investigación) están limitados al 6,85% del presupuesto anual. El presupuesto para 2011 es de 66 000 millones de pesos mexicanos<sup>6</sup>, pero se prevé que los costos operativos se incrementen al par del aumento en las comisiones que se pagan para efectuar las transferencias de las donaciones (véase la sección 1.7).

Las familias beneficiarias se identifican mediante un riguroso método que incluye una encuesta socioeconómica y demográfica, y se registran en un Padrón Básico de Beneficiarios. En algunos estados, como Oaxaca y Chiapas, más de la mitad de la población recibe apoyo del programa

---

<sup>5</sup> *Oportunidades, un programa de resultados*, 2010, Sedesol.

<sup>6</sup> Información suministrada por Oportunidades, 2 de agosto de 2011.

Oportunidades. Siete de cada 10 beneficiarios viven en localidades<sup>7</sup> de menos de 2500 habitantes, 952 112 habitan en localidades de más de 15 000 habitantes, y 862 512, en localidades medianas. Esto significa que más del 99% de las 100 000 localidades atendidas por el programa son rurales o semiurbanas.

#### **1.4 Impacto y desafíos**

Desde los primeros años, el programa Oportunidades ha sido objeto de numerosas evaluaciones de impacto que han confirmado resultados positivos en zonas rurales, como los siguientes<sup>8</sup>:

- Reducción de los problemas de comportamiento en niños menores de 3 años.
- Impacto considerable en el rendimiento escolar, y posicionamiento del estudio como la principal ocupación de la mayoría de los jóvenes.
- Mayor acceso a otros programas, como el Seguro Popular.
- Mejora considerable de los indicadores sanitarios, por ejemplo menor incidencia de anemia, aumento en la estatura promedio y reducción de la obesidad<sup>9</sup>.
- Mejora en la salud sexual, sobre todo en aquellas familias que llevan mucho tiempo en el programa.
- Una relación inversa entre el tiempo de participación en el programa y el consumo de tabaco, alcohol y alimentos chatarra.
- Impacto positivo en la inserción en el mercado laboral e incrementos del 12% al 14% en los salarios.
- Reducción de la brecha de género y la brecha étnica en la educación.

Según los resultados de las evaluaciones, el cambio de comportamiento que busca el programa fue menor en las familias urbanas que en las familias de zonas rurales. Se concluyó que las mejoras en los servicios complementarios de salud y educación fueron menos efectivas en las ciudades. A partir de estos resultados, se efectuaron algunas modificaciones en las intervenciones en zonas urbanas, y actualmente están en marcha nuevos estudios de evaluación.

#### **1.5 El programa Oportunidades y la inclusión financiera**

Desde hace unos años, el Gobierno le presta cada vez más atención a la inclusión financiera. Según la Coordinación, el objetivo oficial es aumentar, del 24% actual a un 50% para el año 2012, el porcentaje de adultos que pueden acceder a los servicios financieros. Impulsada por la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha estado trabajando en favor de la inclusión y la educación financieras mediante la coordinación con otros organismos

---

<sup>7</sup> “Localidades” es un término más adecuado y más habitual que “municipios” como referencia geográfica para el programa y las instituciones encargadas de los pagos.

<sup>8</sup> “Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). El reto de la calidad de los servicios”

<sup>9</sup> Los beneficiarios de Oportunidades presentan niveles más bajos de obesidad que el promedio nacional (que actualmente está por encima del 70%).

gubernamentales, como entidades de regulación financiera y organismos de desarrollo económico y social.

Una medida importante relacionada con esta política fue la decisión de dicha Secretaría de exigir que todos los desembolsos y pagos del Gobierno llegaran a la cuenta bancaria del beneficiario antes de diciembre de 2012<sup>10</sup>. La medida alcanza a los receptores de programas de transferencias de efectivo, como Oportunidades y Procampo (un importante programa de transferencias de efectivo que apoya a pequeños productores agrícolas). Aunque la medida, en su origen, tiene más que ver con el deseo de aumentar la eficiencia y reducir los costos y la corrupción, en la Presidencia actual ha adquirido una motivación relacionada con la inclusión financiera. Ya se han abierto cuentas para millones de funcionarios públicos que anteriormente percibían sus salarios en efectivo y en cheque, y la medida también representa un impulso importante para el cambio actual en el sistema de pagos del programa Oportunidades.

Hace poco tiempo, la Coordinación empezó a convertir los pagos en efectivo de Oportunidades en transferencias a cuentas bancarias en el banco estatal Bansefi. El objetivo consistía en implementar, antes de diciembre de 2011, un modelo mixto con dos tipos de pago de donaciones en cuentas: una cuenta de ahorro básica con tarjeta de débito (Debicuenta, que es azul) y una tarjeta prepagada (llamada la “tarjeta rosa”) vinculada con una cuenta bancaria básica no remunerada. Se preveía que la mayoría de los beneficiarios (el 80%) tendrían su tarjeta prepagada antes del fin de 2011, y el 20% restante dispondría de cuentas de ahorro. La decisión de no implementar la opción de la cuenta de ahorro para todos los beneficiarios se debió en parte a la dificultad de instrumentar el sistema en zonas rurales donde la infraestructura bancaria y de pagos es limitada (véase la sección 3).

La iniciativa está fuertemente ligada a la insistencia de la Secretaría sobre los pagos electrónicos, pero también a los objetivos de inclusión financiera que fijó la Coordinación, firmemente convencida de los posibles beneficios de tal inclusión. La Coordinación considera que la inclusión financiera podría respaldar la emancipación económica de los beneficiarios y así contribuir a los objetivos del programa de transferencias sociales.

Se estima que el cambio a un sistema de pagos en cuentas bancarias es apenas un primer paso: un punto de entrada a una gama más amplia de servicios financieros. En este contexto, la Coordinación considera que el servicio que más necesitan los beneficiarios es una cuenta de ahorro, seguida de microseguros y microcréditos. No obstante, todavía no ha establecido ninguna meta específica para la oferta y el uso de productos, como podría serla una mayor tasa de ahorro. Por el momento, la prioridad es lograr, en un plazo reducido, que todos los pagos sean electrónicos. Asimismo, la Coordinación está agregando una perspectiva sobre la inclusión

---

<sup>10</sup> Si bien en el decreto presidencial que introdujo esta medida se menciona explícitamente que los pagos se deben realizar a la cuenta bancaria del beneficiario, en la práctica los organismos de ejecución están interpretando que los pagos deben ser exclusivamente electrónicos.

financiera en sus evaluaciones de impacto. Por ejemplo, en evaluaciones recientes y otras que se realizarán próximamente se examinan el uso de servicios financieros por parte de los beneficiarios, así como su nivel de satisfacción con los pagos electrónicos. La Coordinación tiene gran interés en promover sus ideas acerca de la forma de lograr que la participación en las transferencias del Gobierno y el ofrecimiento de servicios a los beneficiarios resulten atractivos para los bancos privados.

## 1.6 El nivel de inclusión financiera en el programa Oportunidades

En este número de la serie *Enfoques* se distinguen tres formas principales de realizar pagos de transferencias sociales:

1. **Efectivo.** El beneficiario debe presentarse en un determinado punto de pago, por lo general en un horario específico, a fin de recibir su pago. En este caso, no se ofrece a la persona una reserva de valor y por lo tanto no puede elegir retirar solo una parte del pago.
2. **Instrumento de propósito limitado.** Estos instrumentos transfieren la donación, como mínimo, a una cuenta teórica identificada para el receptor. Esta identificación virtual o literal amplía las opciones de horarios y lugares para que el receptor pueda retirar los fondos. No obstante, la funcionalidad de esta cuenta está restringida en uno o más sentidos:
  - i) Los fondos no pueden permanecer depositados indefinidamente; si no se retiran dentro de un plazo establecido, el programa podrá reclamarlos como no utilizados.
  - ii) No se permite depositar más fondos de otras fuentes.
  - iii) El efectivo se puede retirar únicamente en infraestructura destinada exclusivamente a este propósito, es decir en agentes o puntos de pago establecidos específicamente con este fin (y a los que, por lo tanto, no pueden acceder otras personas).
3. **Cuentas bancarias generales.** Estas son cuentas que no presentan ninguna de las restricciones antedichas y también suelen estar disponibles para otras personas que no sean destinatarias de transferencias. El beneficiario goza de las mismas posibilidades de uso que cualquier otro usuario de este tipo de cuenta.

En el cuadro 2 que figura más adelante, se divide el programa Oportunidades por método de pago. No se incluyen los pagos en efectivo ni aquellos que emplean un instrumento de propósito limitado. A diciembre de 2010, una gran mayoría de los receptores pertenecían a la siguiente clasificación: el 66,12% percibía sus donaciones en efectivo, el 11,6% empleaba la tarjeta prepagada vinculada con una cuenta bancaria de Bansefi y el 16,48% recibía los pagos en una cuenta de ahorro de Bansefi (Debicuenta).

Para poder categorizar los dos instrumentos nuevos, en primer lugar deberemos diferenciar las reglas del producto establecidas por el banco de las reglas del programa fijadas por el programa social. Por ejemplo, las reglas del programa Oportunidades exigen que los receptores retiren todos sus fondos de donaciones en un plazo de cinco semanas desde que se acreditaron en la cuenta; de lo contrario, pueden perder esos fondos. Sin embargo, el producto de tarjeta

prepagada de Bansefi permite que los receptores que han retirado el monto lo vuelvan a depositar inmediatamente en la misma cuenta, donde podrá permanecer indefinidamente. De esta manera, ese monto no estará sujeto a las restricciones de los puntos 2 i) y 2 ii) antedichos. Asimismo, ambas tarjetas (marca Visa) permiten efectuar retiros a través de una red de cajeros automáticos y usarlas en tiendas con puntos de venta comunes, así como en agentes especializados donde se permiten transacciones manuales. Por lo tanto, luego de un profundo debate, se decidió asignar ambos productos a la categoría de cuentas bancarias generales sobre la base de las reglas antedichas. Sin embargo, esto no significa que el proceso actual de retirar y volver a depositar sea ideal; se reciben con agrado los indicios de que Oportunidades podría cambiar las reglas y permitir que los receptores mantengan una parte de la donación en su cuenta prepagada.

El 5,79% restante de los receptores recibían los pagos en una cuenta de ahorro en Bansefi, sin tarjeta, con la que se puede operar exclusivamente en las sucursales de Bansefi y en instituciones de ahorro y préstamo que se suelen conocer en México como “cajas”. Las cuentas de este tipo se consideran cuentas bancarias generales a los fines de la presente investigación, dado que se pueden usar en las sucursales comunes de Bansefi a las que pueden acceder otros clientes.

El objetivo es que, para fines del año 2011, el 80% de los receptores use la tarjeta prepagada y el 20% utilice Debicuenta<sup>11</sup>.

**Cuadro 2: Nivel de inclusión financiera en el programa Oportunidades en diciembre de 2010\***

No incluidos		Plenamente incluidos
<i>Pagos en efectivo</i>	<i>Instrumentos de propósito limitado</i>	<i>Instrumentos de propósito general</i>
		<b>364 901 (5,79%) cuentas de ahorro Bansefi sin tarjeta</b>
		<b>731 851 (11,6%) tarjetas prepagadas Bansefi</b>
		<b>1 038 280 (16,48%) cuentas de ahorro Bansefi (Debicuenta)</b>
<b>4 166 288 (66,12%)</b>		

\*Tarjetas prepagadas Bansefi. No se clasifican como Nivel 2 porque las donaciones se deben retirar en su totalidad y en un plazo de cinco días.

\*\*Cuentas de ahorro Bansefi (Debicuenta). No se clasifican como Nivel 2 porque las donaciones se deben retirar en su totalidad.

\*\*\*Cuentas de ahorro Bansefi. Tienen algunas limitaciones porque no se entrega a los titulares una tarjeta para poder operar en la cuenta.

El entusiasmo de la Coordinación por la inclusión financiera se ve reflejado en el cuadro 3, pero no todos los niveles de la institución comparten tal entusiasmo. Parte del personal de operaciones cree que la inclusión financiera puede socavar las metas del programa o, por lo menos, que no está comprobado que pueda contribuir a alcanzar las metas. Las diferencias de criterio entre los

<sup>11</sup> Estas cuentas también son llamadas Debicuentas por Bansefi. Para que la distinción entre ambos tipos de cuenta de ahorro sea clara en el presente informe, se emplea el término “Debicuentas” para referirse a las nuevas cuentas de ahorro en las que se opera con una tarjeta de débito.

niveles estratégico y operativo pueden haber afectado en alguna medida el modo de implementación de los nuevos métodos de pago, como la exigencia de retirar la donación en su totalidad, que se mencionó anteriormente.

**Cuadro 3: Opiniones de los líderes de Oportunidades sobre la inclusión financiera** (1=totalmente de acuerdo; 5=totalmente en desacuerdo)

Afirmación	Puntaje
Los receptores de transferencias de efectivo de nuestro país pueden ahorrar y efectivamente lo hacen.	1
Los beneficios de la inclusión financiera para los receptores de transferencias sociales están comprobados y son ampliamente aceptados en nuestra Secretaría.	1
En un plazo de 10 años, todos los receptores recibirán los pagos en sus cuentas bancarias.	1
Los argumentos para que los gobiernos exijan que todas las transferencias sociales se paguen directamente en cuentas bancarias son convincentes.	1
El mayor obstáculo para alcanzar una plena inclusión financiera se encuentra en la oferta: los bancos no están dispuestos a ofrecer servicios completos porque no lo pueden hacer de manera rentable.	2
Considerando todas las categorías de costos, los pagos electrónicos de transferencias son más económicos para el Gobierno que los pagos en efectivo.	2,5
La introducción de inclusión financiera en las transferencias sociales aumenta la complejidad para los administradores del sistema.	5
La introducción de objetivos de inclusión financiera para las transferencias sociales en efectivo aumenta el costo para el Gobierno sin beneficios compensatorios claros.	5
El mayor obstáculo para alcanzar una plena inclusión financiera reside en la demanda: los clientes no necesariamente ven los beneficios.	5

## 1.7 Descripción general del sistema de pagos

### 1.7.1 Cambio de mecanismos con los proveedores de pagos

En 2010, la Coordinación transfirió donaciones del programa Oportunidades por 52 000 millones de pesos mexicanos, lo que representa una donación mensual promedio de 1477 pesos, o 2784 pesos por pago bimestral. Las donaciones se pagan en 2445 municipios o 97 053 localidades<sup>12</sup>. Cada receptor cuenta con una planilla con un calendario anual de pagos que indica las fechas de las seis transferencias del año, independientemente de la modalidad o el canal de pago que se utilice. El Directorio de Oportunidades (que está por encima del Comité Técnico) decide los mecanismos de pago, a partir de las propuestas que le presenta la Coordinación. Aunque el programa se vuelque a los pagos electrónicos, como ya se indicó, las transferencias se siguen realizando mediante distintos métodos y a través de tres proveedores de pagos: Bansefi, Diconsa y Telecomm.

<sup>12</sup> Oportunidades: Padrón Inicial Ejercicio 2011 ([www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)).

### Recuadro 1: Perfil de los proveedores de pagos del programa Oportunidades

**Bansefi** (Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros) se creó por ley en 2001 con el objetivo de reforzar el sector financiero “popular”, compuesto por Sociedades de Ahorro y Crédito Popular (SACP), y promover la inclusión financiera. Bansefi cuenta aproximadamente con 500 sucursales y 6,2 millones de titulares de cuentas. Además de su propia red de sucursales, opera a través de La Red de la Gente, una alianza con 284 SACP que abarca un total de 2292 sucursales. Apenas una pequeña parte de esta red se emplea para desembolsar donaciones de Oportunidades.

**Diconsa** es una empresa (de participación estatal mayoritaria) creada para que los productos básicos llegaran a precios asequibles a las comunidades marginadas con una población de 200 a 2500 habitantes. Los consumidores acceden a los productos a través de una red de más de 22 000 tiendas de propiedad y gestión local. Dado que la mayoría de las tiendas son muy pequeñas y cuentan con un flujo de fondos limitado, el efectivo que se necesita para pagar las donaciones se agrega a las rutas semanales de distribución de productos de Diconsa.

**Telecomm** es el organismo estatal especializado en comunicaciones (telegráficas, satelitales y radiales) y servicios financieros, como remesas. Cuenta con 1588 sucursales en 2500 municipios (583 en localidades donde no existen sucursales bancarias). También funciona como agente de múltiples bancos desde 2005. Telecomm tiene el doble objetivo de promover la inclusión financiera y la inclusión digital.

Los proveedores no se seleccionan mediante licitación ni de acuerdo con requisitos jurídicos; se eligen porque llegan a las zonas rurales, son instituciones públicas, comparten el objetivo del desarrollo económico y social, y por último —aunque no por eso menos importante— por su deseo de participar en este mercado (dado que los bancos privados no tienen interés en los pagos sociales). En la presente investigación no se tuvo acceso a los contratos celebrados entre la Coordinación y los proveedores de pagos.

Telecomm fue la primera institución a la que se encomendaron los pagos del programa Oportunidades, debido a su experiencia con un alto volumen de remesas de bajo valor, su presencia en zonas rurales y el reconocimiento del que goza la marca entre los mexicanos de ingreso bajo. A medida que el programa se extendió geográficamente, se incorporaron Bansefi y Diconsa para complementar el alcance de Telecomm.

La combinación de proveedores, métodos y canales se considera necesaria para compensar la falta de presencia bancaria en la mayoría de las localidades y las dificultades que presenta la alta dispersión de la población: los beneficiarios están dispersos en numerosas localidades rurales muy pequeñas, alejadas de centros urbanos. En más del 90% de las localidades no hay sucursales bancarias<sup>13</sup>. Muchos lugares (la mayoría de aquellos donde se opera con las tiendas Diconsa) no cuentan con comunicación telefónica, lo que afecta considerablemente los pagos electrónicos. Resulta un verdadero desafío entregar las donaciones a un costo reducido para el programa y al mismo tiempo mantener el atractivo para los proveedores de pagos. Según la Coordinación, la distancia, la infraestructura y el aislamiento son los factores que más aumentan los costos operativos y limitan la variedad de métodos y canales de pago<sup>14</sup>. Del cuadro 4 surge que la

<sup>13</sup> Entrevista con Bansefi, 20 de mayo de 2011.

<sup>14</sup> Podemos tener una idea del desafío si consideramos el número de personas que participan en las operaciones de Oportunidades: 3600 personas en total, 1000 en la sede y 2600 en el campo.

máxima prioridad de la Coordinación es minimizar el tiempo y el costo del cobro de la transferencia para el beneficiario, lo que no significa necesariamente un menor costo para las instituciones participantes.

**Cuadro 4: Objetivos de la Coordinación a la hora de elegir un método de pago**

Objetivo	Orden de prioridad
2 Minimizar el tiempo y el costo del cobro de la transferencia para el beneficiario.	1
3 Maximizar los beneficios de desarrollo adicionales para el receptor.	2
4 Fomentar la dignidad del receptor.	3
5 Minimizar las fugas de fondos (pérdidas por fraude, malversación y fallas en el proceso de pago).	4
6 Minimizar el costo total de entrega para el Gobierno.	5
7 Minimizar el tiempo para aumentar la escala de un programa nuevo o en expansión.	6

Hasta el momento, la Coordinación ha celebrado contratos independientes con distintos términos y condiciones con cada proveedor, pero existe la intención de reemplazar los mecanismos actuales con un solo contrato con Bansefi. A su vez, Bansefi será responsable de efectuar los pagos a través de distintos canales e intermediarios, entre ellos Telecomm y Diconsa, así como otros agentes contratados por Bansefi, como gasolineras y cajas de La Red de la Gente, mediante acuerdos bilaterales independientes (que pueden o no crear una relación de representación entre el banco y el tercero). En este sentido, la Coordinación traspasa a Bansefi la carga administrativa de manejar distintos canales y proveedores, pero a cambio hace frente a una comisión más alta por pago.

En junio de 2010, se suscribió un contrato entre Bansefi y Diconsa, que reemplazó el contrato Oportunidades/Diconsa. El contrato Bansefi/Telecomm se firmará próximamente, pero funcionará en forma paralela al contrato Oportunidades/Telecomm, que permanecerá vigente



durante todo 2011 mientras los beneficiarios van abandonando gradualmente el pago en efectivo realizado por Telecomm para pasar al nuevo sistema<sup>15</sup>.

### 7.1.1 *El sistema actual y la transición a cuentas de Bansefi*

Las modalidades de pago ofrecidas por el programa a julio de 2011 eran las siguientes:

- i) **Entrega directa en efectivo.** Se entrega el efectivo al beneficiario en sucursales o puntos de pago provisorios. No existen vínculos con ninguna cuenta ni se usan tarjetas. Se emplean controles y recibos en papel. El receptor guarda un calendario anual de pagos donde se colocan estampillas oficiales como comprobante de cada pago. (Cada planilla de pagos cuesta 2,41 pesos mexicanos y cada estampilla cuesta 0,15 pesos mexicanos). Esta modalidad se eliminará para fines de 2011.
- ii) **Depósitos en cuentas de ahorro de Bansefi sin tarjeta** (abono en cuenta). Las donaciones para los receptores se depositan en cuentas de ahorro plenamente operativas de Bansefi. Sin embargo, los receptores no reciben tarjetas de débito o bancarias, por lo que deben trasladarse a una sucursal de Bansefi o a determinadas SACP para realizar transacciones. Bansefi tenía la intención de eliminar este tipo de cuenta para fines de 2011 y traspasar a los clientes a una de las plataformas nuevas.
- iii) **Depósitos en cuentas prepagas de Bansefi con tarjetas inteligentes** (tarjetas prepagadas). Bansefi abre cuentas básicas no remuneradas para los receptores (con los datos suministrados previamente por el programa Oportunidades). Se toman las huellas dactilares de los receptores<sup>16</sup> y se les entregan tarjetas inteligentes para que retiren las donaciones y realicen transacciones. Las donaciones se retiran en su totalidad en puntos de pago equipados con dispositivos de punto de venta con función biométrica suministrados por Bansefi (en línea o manualmente, según el lugar). Esta modalidad se emplea en lugares con infraestructura limitada de pagos o comunicaciones, y en aquellos lugares donde no existen sucursales de Bansefi ni cajeros automáticos en un radio de 10 kilómetros del domicilio del receptor. Esta modalidad alcanzará a la mayoría de los receptores (el 80%) para fines de 2011. Otro beneficio de este tipo de cuenta es el procedimiento simplificado de apertura, más rápido y fácil. Los titulares pueden efectuar depósitos, compras y otras transacciones electrónicas con otros fondos (pero no con los fondos de Oportunidades, que se deben retirar en su totalidad antes de volver a depositarlos en la cuenta).
- iv) **Depósitos en cuentas de ahorro de Bansefi con tarjetas inteligentes** (tarjetas de débito). Los receptores abren una cuenta de ahorro básica en la que se opera con una tarjeta inteligente (Debicuenta). Las donaciones se pueden retirar en su totalidad en cajeros automáticos y otros puntos de pago de Bansefi, como tiendas Diconsa que funcionen como

---

<sup>15</sup> En la práctica, en muchos casos (en las comunidades más aisladas), el cambio supondrá solamente que los receptores usen la tarjeta prepagada como un mecanismo de autenticación para retirar la donación, pero seguirán concurriendo en una fecha y a un horario determinado para recibir la totalidad de la donación en efectivo. La autenticación se realizará con un dispositivo de punto de venta suministrado por Bansefi.

<sup>16</sup> Según Bansefi (entrevista del 20 de mayo de 2011), el principal motivo para usar biometría es reducir el nivel de fraude y uso inapropiado de contraseñas por parte de las numerosas personas que participan en el proceso de pago, pero también compensar la dificultad de los receptores para proteger sus números de identificación personal.

agentes de Bansefi. Esta modalidad se elige cuando existen cajeros automáticos, sucursales de Bansefi o corresponsales bancarios de Bansefi en un radio de 10 kilómetros del domicilio del receptor. Se proyecta que alcanzará al 20% de los receptores para fines de 2011.

El método y las reglas de entrega son distintos según la modalidad de pago y la ubicación del receptor. En la modalidad en efectivo, la donación se entrega contra presentación del documento de identificación del receptor y su calendario de pagos, donde se coloca una estampilla oficial como comprobante de pago. Se convoca a los receptores para que reciban sus donaciones un día específico a un horario determinado. Si no se presentan, tienen tres días para dirigirse a la institución que efectúa los pagos y retirar las donaciones.

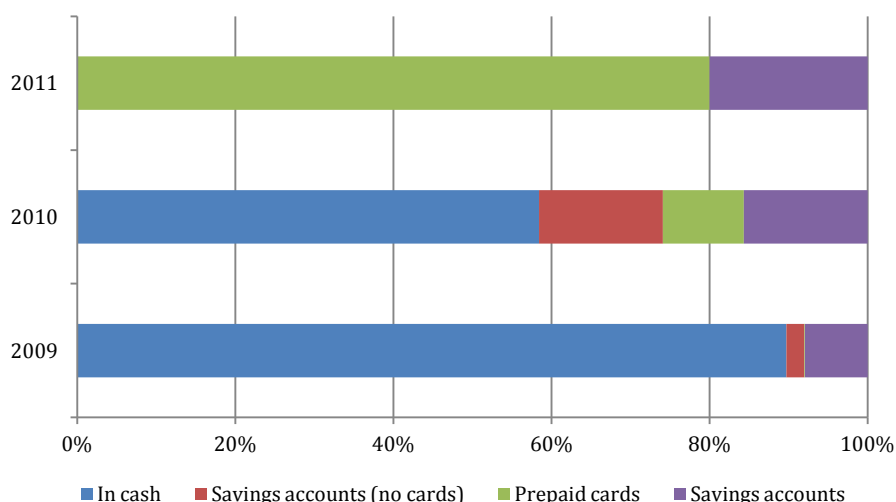
En el caso de la cuenta de ahorro sin tarjeta, se convoca a los receptores para que retiren sus donaciones un día específico, al igual que en el sistema en efectivo, pero si no lo hacen, pueden dirigirse a una sucursal de Bansefi para retirar cualquier monto de la donación en cualquier momento contra presentación de una identificación con fotografía.

Las tarjetas inteligentes prepagadas con las que se retira efectivo en puntos de pago provisorios (dispuestos por Telecomm) funcionan exactamente igual que el sistema en efectivo. Si los receptores usan sus tarjetas inteligentes en puntos de pago permanentes, como sucursales bancarias, cajeros automáticos o sucursales de Telecomm y Diconsa, tienen cinco días para efectuar los retiros a partir de la fecha de acreditación de la donación. Los retiros siempre deben ser por la totalidad de la donación. Cuando se usa un dispositivo de punto de venta, los receptores suministran sus huellas dactilares. Pueden dirigirse a una sucursal de Bansefi o a un agente para volver a depositar toda la donación o una parte de ella en la misma cuenta, y posteriormente podrán acceder al depósito en cualquier momento.

Por último, con las cuentas de ahorro plenamente operativas (Debicuenta), los retiros deben ser totales y se pueden realizar en cualquier momento desde que se acredita la donación. Cuando se usa un dispositivo de punto de venta, los receptores presentan una identificación con fotografía y suministran sus huellas dactilares. Después de retirar la donación, pueden dirigirse a una sucursal de Bansefi o a un agente para volver a depositar una parte de la donación en la misma cuenta, y posteriormente podrán acceder al depósito en cualquier momento.

A julio de 2011, la mayoría de los pagos se seguían haciendo en efectivo. En el gráfico 2 se observa que la Coordinación tiene previsto que el 80% de los receptores usen tarjetas prepagadas y el 20% utilicen cuentas de ahorro Debicuenta para fines de 2011. Las demás modalidades ya se habrán eliminado.

**Gráfico 2: Distribución de pagos en 2009 y 2010, y distribución prevista para fines de 2011**



Fuente: Oportunidades, julio de 2011.

**Translation of data in figure 2**

En efectivo	Cuentas de ahorro (sin tarjeta)	Tarjetas prepagadas	Cuentas de ahorro
-------------	---------------------------------	---------------------	-------------------

Hasta junio de 2010, la Coordinación tenía un contrato de un año renovable e independiente con cada uno de los tres proveedores de pagos, con distintos términos y condiciones operativos y financieros. Para empezar a implementar el sistema con cuentas, la Coordinación reemplazó el contrato con Diconsa por un contrato que celebró con Bansefi en junio de 2010. Diconsa siguió encargándose de los pagos mediante un contrato Bansefi/Diconsa<sup>17</sup>. A julio de 2011, la Coordinación tenía dos contratos en vigor: uno con Telecomm y otro con Bansefi.

**7.1.1.1 El contrato con Telecomm**

A partir de la casi desaparición de la demanda de servicios telegráficos, los servicios financieros y las transferencias sociales se han convertido en dos de las principales actividades comerciales de Telecomm. Por este motivo, la entidad participa activamente y tiene mucho en juego en las conversaciones acerca de la inclusión financiera de los beneficiarios del programa Oportunidades. Los 2,4 millones de donaciones que se pagan mes por medio forman parte de los 26 millones de pagos anuales del Gobierno correspondientes a 12 programas que opera Telecomm, que alcanzan a 4,5 millones de receptores en total. Oportunidades representa el 85% de esta actividad, que asciende a 35 000 millones de pesos mexicanos<sup>18</sup>. En junio de 2011, Telecomm pagó 4500 millones de pesos mexicanos en donaciones de Oportunidades. Este

<sup>17</sup> Desde el punto de vista de la regulación, apenas algunas tiendas Diconsa son agentes de Bansefi, dado que la mayoría de ellas no cumple con los requerimientos técnicos que impone la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) de México.

<sup>18</sup> Los pagos del Gobierno son el principal servicio financiero que ofrece Telecomm y representan el 47% de los ingresos por esta actividad.

contrato abarcó a 3 millones de beneficiarios en 2010<sup>19</sup>, aunque el número de receptores es distinto en cada ciclo de pago.

El contrato actual estará vigente hasta diciembre de 2011 y abarca actualmente más del 50% de todos los pagos de donaciones. Todos los pagos de Telecomm se realizaban en efectivo<sup>20</sup> para septiembre de 2011 en 1588 oficinas de Telecomm distribuidas en 2500 municipios y a través de unas 5000 sucursales provisorias, en zonas donde no existe otro punto de pago disponible. Las sucursales provisorias son camionetas equipadas con una caja fuerte, administradas por Telecomm y dotadas de personal de Telecomm, que cuentan con la custodia de dos o más guardias. Con la inminente migración a cuentas de Bansefi, los receptores que en la actualidad reciben el servicio de Telecomm empezarán a usar sus tarjetas inteligentes y huellas dactilares en los dispositivos de punto de venta que instalará Bansefi en las sucursales provisorias y en las oficinas de Telecomm. Para fin de año, el contrato Telecomm/Bansefi alcanzará a todos los receptores que hoy reciben sus donaciones directamente de Telecomm, o por lo menos a la mayoría.

#### **7.1.1.2 El contrato con Bansefi**

Como parte de la preparación para el traspaso a las cuentas de ahorro en 2009 y la ampliación del programa hacia zonas urbanas, Bansefi puso en marcha una experiencia piloto con 3000 tiendas Diconsa y abrió 500 000 cuentas de ahorro que funcionaban con tarjetas inteligentes mediante dispositivos de punto de venta con función biométrica. La experiencia impulsó a Oportunidades en 2009 a traspasar los 250 000 nuevos receptores de zonas urbanas a un sistema similar que utilizaba tarjetas magnéticas más económicas. Los retiros se efectuaban en cajeros automáticos (20 de ellos pertenecientes a Bansefi y otros compartidos con los bancos Banorte, Bajío y Afirme)<sup>21</sup>. Al mismo tiempo, para mayo de 2011, Bansefi había instalado nuevos dispositivos de punto de venta en las sucursales de 60 SACP para llegar a 100 000 receptores cuyas cuentas de ahorro se habían abierto poco tiempo antes, y 6000 dispositivos en tiendas Diconsa para atender a casi 600 000 receptores.

Hoy por hoy, Bansefi realiza pagos en efectivo y mediante las tres modalidades con cuenta que se explicaron anteriormente (sin tarjeta, tarjeta prepagada y Debicuenta). Casi todos los receptores de pagos a través del canal de Diconsa usan tarjetas prepagadas, porque este método permite realizar transacciones manuales en aquellos lugares donde no existe infraestructura de

---

<sup>19</sup> Información suministrada por Oportunidades en julio de 2011.

<sup>20</sup> Hasta principios de 2011, Telecomm usaba también las tarjetas prepagadas de Bansefi, pero esta modalidad se suspendió por la dificultad de reemplazar las tarjetas dañadas y extraviadas.

<sup>21</sup> Bansefi celebró acuerdos con estos bancos, por los cuales las comisiones de recargo por uso del cajero automático descontadas de la cuenta del receptor (unos 2,50 pesos mexicanos) se devuelven a Bansefi, para que este vuelva a depositar el monto en la cuenta del receptor en el siguiente ciclo de pago.

comunicaciones. A partir de julio de 2011, los dos métodos con tarjeta exigen que los receptores retiren la totalidad de la donación. El objetivo es que se puedan efectuar retiros parciales. Por el momento, si un receptor desea mantener una parte de la donación en su cuenta con tarjeta, primero debe hacer un retiro total y luego dirigirse a una sucursal de Bansefi o a un agente para realizar un depósito<sup>22</sup>.

Según Bansefi, la Coordinación decidió no permitir retiros parciales en estos nuevos métodos de pago debido a que se percibe que el objetivo de alentar el ahorro de parte de las donaciones cancela los objetivos del programa de transferencias de efectivo. Tradicionalmente, el programa no ha alentado el ahorro, sino el uso de las donaciones para consumo en determinados conceptos, como salud y educación. Además, parece existir inquietud en la Coordinación con respecto al impacto del modelo con agentes. Concretamente, le preocupa poder asegurar la disponibilidad de efectivo en cada punto de pago para que los receptores puedan retirar el 100% de las donaciones de una vez si así lo desean.

El contrato actual con Bansefi, celebrado a principios de 2011, alcanza a 2,6 millones de receptores de localidades donde existen sucursales de Bansefi, tiendas Diconsa afiliadas o entidades afiliadas de La Red de la Gente. En 2010, se realizaron pagos en efectivo a 1 144 782 receptores, pero este número se ha reducido a partir de la instrumentación de los pagos electrónicos. En mayo de 2011, los pagos en efectivo alcanzaron a 1 millón de receptores, mientras que 1,6 millones recibieron sus pagos por métodos electrónicos (400 000 de ellos en cuentas sin tarjeta).

A julio de 2011, Oportunidades pagaba a Bansefi las siguientes comisiones:

1. Comisión por pago con tarjeta prepagada en tiendas Diconsa.
2. Comisión por cada pago con tarjeta prepagada a través de cualquier otro canal (incluye la apertura de cuenta).
3. Comisión por pago en cuenta de ahorro (Debicuenta) (incluye la apertura de cuenta).

**Comisión por pago en cuenta sin tarjeta.** Se procura lograr que las comisiones sean más sensibles a los distintos costos de los diferentes canales de cada tipo de punto de pago (provisorio o permanente) que será administrado por Bansefi para fines de 2011. Al colocar a Bansefi como intermediario entre la Coordinación y los demás proveedores de pagos, los pagos para Diconsa y Telecom se encarecieron, pero las comisiones por otros canales administrados por Bansefi se redujeron.

---

<sup>22</sup> Además, se suspenderá la donación del receptor si la cuenta no registra transacciones en cuatro meses (*Reglas de Operación del Programa Oportunidades 2009*).

**Cuadro 5: Evolución prevista del valor promedio ponderado de las comisiones por el pago de donaciones, por categoría (pesos mexicanos)**

Categoría	Julio 2011		Diciembre 2011	
	% pagado de esta manera	Comisión ponderada	% pagado de esta manera	Comisión ponderada
Efectivo	66	\$30,75	0	
Tarjetas prepagadas	12	\$41,76	80	\$37,93
Cuentas bancarias de ahorro	22	\$24,63	20	\$27,84
Comisión general ponderada		30,6		35,98
Como % del pago promedio		2,1		2,5

### 7.1.1.3 La red de distribución y el proceso de negociación

La red de distribución cuenta con más de 8000 puntos de pago: 20 cajeros automáticos de Bansefi, cajeros automáticos de otros bancos (se desconoce el número total), 60 SACP, 500 sucursales de Bansefi, 1588 oficinas de Telecomm, 5000 sucursales provisionales de Telecomm y 2000 tiendas Diconsa. La Coordinación tenía pensado ampliar la red a 22 000 puntos de pago agregando la mayoría de las demás tiendas Diconsa para fines de 2011, gracias a lo cual el 90% de las familias destinatarias no estarían a más de 3 kilómetros de un punto de pago.

Para lograrlo, la Coordinación redistribuyó a los receptores entre Bansefi, Telecomm y Diconsa, y fijó algunos criterios. En los casos de superposición con sucursales de Bansefi (y cajas), la Coordinación optó por Bansefi y las cajas. En los casos de superposición con Diconsa, se eligió a las otras opciones. Si bien los puntos de pago de Diconsa son fundamentales para llegar a comunidades aisladas y marginadas, constituyen la solución más costosa y menos atractiva debido a su infraestructura deficiente, gestión descentralizada, administración no normalizada y alta rotación de personal. Asimismo, el uso de tiendas Diconsa como puntos de pago prácticamente no alivia la necesidad de movilizar grandes cantidades de efectivo, dado que las tiendas suelen manejar pequeñas cantidades de dinero y requieren de aportes de liquidez para poder efectuar los pagos de donaciones. Más aún, una de las razones para incurrir en el gasto de las tarjetas inteligentes y la tecnología biométrica era reducir los riesgos relacionados con el manejo de pagos por parte del personal de Diconsa. Con las tarjetas inteligentes, existen menos oportunidades de que alguien manipule indebidamente los controles en papel utilizados para los pagos en efectivo o inserte un número de identificación personal (PIN) en el dispositivo de punto de venta en nombre de un receptor, en el caso de tarjetas que funcionan con un PIN<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Entrevista con Bansefi, 20 de mayo de 2011.

Según el mapa de distribución deseado, 2 millones de receptores de Oportunidades y del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) se asignaban a tiendas Diconsa; poco más de 3 millones, a Bansefi (incluidas las SACP); y 1,76 millones, a Telecomm. La principal diferencia con el panorama de fines de 2010 es que Bansefi se convierte en el proveedor de pagos (con la subcontratación de Diconsa y Telecomm), y todos los pagos se realizarán con una tarjeta.

**Cuadro 6: La distribución inicial propuesta de receptores (Oportunidades más PAL)<sup>24</sup> entre los distintos canales**

Bansefi	Diconsa	Bansefi		SACP (Fonaes)*	Cajas de Ahorro**	Telecomm		Por definir
Cuenta de ahorro	Tarjeta prepagada <sup>1</sup>	Tarjeta prepagada <sup>1</sup>	Tarjeta prepagada <sup>2</sup>	Tarjeta prepagada <sup>1</sup>	Tarjeta prepagada <sup>1</sup>	Tarjeta prepagada <sup>1</sup>	Tarjeta prepagada <sup>2</sup>	Tarjeta prepagada
1 380 676	2 042 767	104 403	1 032 388	108 260	461 844	406 754	1 359 534	18 242
<b>20,25%</b>	<b>29,96%</b>	<b>1,53%</b>	<b>15,14%</b>	<b>0,16%</b>	<b>6,77%</b>	<b>5,97%</b>	<b>19,94%</b>	<b>0,27%</b>

\*Estas son cooperativas de crédito que reciben apoyo económico de un programa del Gobierno que se llama Fonaes.

\*\*Estas son cooperativas de crédito que funcionan por fuera de Fonaes.

<sup>1</sup> Puntos fijos (por ejemplo, sucursales).

<sup>2</sup> Puntos provisorios.

No obstante, es posible que la ambiciosa intención de la Coordinación de alcanzar sus objetivos antes de que finalice el año en curso se vea frustrada por las arduas negociaciones con Diconsa. En mayo de 2011, Diconsa había desconocido su compromiso inicial de atender a 2 millones de receptores<sup>25</sup>. En lugar de eso, desea ocuparse de apenas 600 000 receptores, lo que obligaría a reasignar al resto a puntos de Telecomm y Bansefi, que se encuentran más alejados de dichos receptores. Según Bansefi<sup>26</sup>, no existe un incentivo claro para que las tiendas de gestión local acepten participar en el pago de donaciones. En primer lugar, no se trata de su actividad principal. En segundo lugar, las grandes cantidades de efectivo que se envían a las tiendas en fechas específicas pueden representar un problema de seguridad. Preocupa que se puedan producir robos, por lo que se instó a Bansefi a implementar medidas de seguridad en las tiendas. En tercer lugar, los consejos comunitarios (que toman las decisiones sobre las operaciones y el personal de las tiendas) no reciben una remuneración directa por efectuar los pagos. Las comisiones, así como todo el proceso de negociación, se concentran en la sede de Diconsa, en la Ciudad de México. No obstante, las comunidades reciben una remuneración indirecta a través de un descuento de las ventas del Programa de Abasto Rural.

Dado que los receptores no serán atendidos en las tiendas Diconsa, Bansefi ampliará su red de agentes con otros tipos de comercios, además de Telecomm y Diconsa. También se asignarán receptores adicionales a Telecomm. El ambicioso cronograma de ejecución de la Coordinación hizo necesario celebrar varias rondas de arduas negociaciones con quienes realizan actualmente

<sup>24</sup> El número de receptores es más alto que el número actual porque incluye familias inscriptas que no necesariamente reciben las donaciones, pero pueden estar incluidas en el programa.

<sup>25</sup> Entrevistas con Oportunidades, 17 de marzo de 2011; Bansefi, 20 de mayo de 2011; y Telecomm, 21 de junio de 2011.

<sup>26</sup> Entrevista del 20 de mayo de 2011.

los pagos, dado que su función cambia considerablemente y todas las partes involucradas tienen mucho en juego. Siguen surgiendo nuevos temas delicados y obstáculos, sobre todo en lo que respecta a Diconsa y las comisiones que se pagan a los distintos actores por efectuar el pago de donaciones.

La pérdida de parte de la red de Diconsa no hará más que dificultar la tarea de Bansefi de construir una red amplia de agentes, única manera de lograr que las cuentas de ahorro funcionen plenamente en los puntos de pago de las donaciones. La complejidad de la relación con Diconsa aumenta la dificultad y los costos que enfrenta cualquier banco a la hora de desarrollar una red amplia de agentes en zonas rurales. El costo del manejo de efectivo y el aprovechamiento de las prestaciones de las cuentas por el cliente dependerán, en parte, del número de comerciantes que cuenten con dispositivos de punto de venta para poder aceptar las tarjetas de Bansefi como medio de pago para compras con débito.

#### **7.1.1.4 El impacto financiero del nuevo sistema**

En general, no se espera que el cambio tenga un efecto negativo en la carga administrativa de la Coordinación. Por el contrario, es probable que la carga se reduzca, dado que las cuestiones administrativas —entre ellas la gestión de contratos— se facilitan gracias a la consolidación en una sola relación contractual con Bansefi. No obstante, es posible que el cambio afecte en alguna medida la actividad de los departamentos de salud y de educación que participan en el programa, porque los servicios complementarios ya no se podrán prestar mientras los beneficiarios se encuentran reunidos en los puntos de pago. Si bien es probable que aumenten los costos de dichos servicios, la Coordinación no ha estimado el efecto en el presupuesto.

## **8 Conclusiones relacionadas con la oferta**

### **8.1 Pagos sociales en Bansefi**

El Gobierno es un importante cliente de Bansefi, que opera varios contratos de gran envergadura sobre pagos, cuentas y transferencias del Gobierno. Además de Oportunidades, Bansefi se ocupa de los pagos de otros programas del Gobierno<sup>27</sup> y está analizando, junto con este, la manera de aumentar su participación en este tipo de operaciones<sup>28</sup>. Por ser el programa más grande de transferencias de efectivo condicionadas (representa el 77% de todos los ingresos provenientes de transferencias sociales del Gobierno)<sup>29</sup>, Oportunidades se destaca entre las actividades de Bansefi encomendadas por el Gobierno. De hecho, es una de las fuentes de ingresos más importantes del banco. Los ingresos provenientes de Oportunidades le permiten a Bansefi equilibrar sus finanzas, afectadas por las operaciones exigidas por ley, que no suelen generar

---

<sup>27</sup> Jóvenes con Oportunidades, PAL, Ahorros de Grupos, Promusag y otros.

<sup>28</sup> Información suministrada por Bansefi el 19 de julio de 2011.

<sup>29</sup> Bansefi, Notas a los estados financieros de diciembre de 2010, pág. 6.



resultados del mismo nivel que los que acostumbran obtener los bancos privados. Si bien Bansefi puede ofrecer cuentas de ahorro a clientes particulares, tiene prohibido por ley ofrecer financiamiento para particulares. Solamente puede tener carteras de préstamos mayoristas (de segundo piso) a través de cajas.

Sin embargo, las transferencias del Gobierno no solo son una fuente considerable de ingresos para Bansefi, sino que son un deber legal, dado que este banco es, por ley, un instrumento de política pública. En el cuadro 8 se ilustran esta realidad y el lugar que ocupan las transferencias sociales en la misión y el mandato de Bansefi. Según lo recogido en nuestras entrevistas, captar nuevos clientes y obtener una ganancia de cada uno de ellos son objetivos secundarios.

**Cuadro 7: Objetivos de Bansefi al realizar transferencias sociales**

Objetivo	Prioridad (1= la más alta)
Captar nuevos clientes.	3
Obtener ingresos por las comisiones del Gobierno.	2
Lograr que el Gobierno le asigne otras tareas rentables.	2
Obtener una ganancia sobre cada cuenta de receptor.	4
Cumplir con la responsabilidad social empresarial.	0
Reaccionar a la presión del Gobierno/satisfacer el mandato del Gobierno.	1
Cumplir la misión del banco.	1

Fuente: Bansefi, 19 de julio de 2011.

En 2010, Bansefi pagó 31 400 millones de pesos mexicanos a 4,1 millones de receptores, de los cuales 5300 millones de pesos se entregaron mediante pagos electrónicos (a 1,5 millones de receptores): 3300 millones de pesos a través de Debicuenta (a 0,8 millones de receptores) y 2000 millones mediante tarjetas prepagadas (a 0,7 millones de receptores).

## 8.2 Estrategia de producto para los receptores de Oportunidades

Los receptores del programa Oportunidades constituyen casi el 80% de los 3,4 millones de clientes de ingreso bajo, quienes –a su vez– representan aproximadamente el 54% del total de 6,2 millones de titulares de cuentas de Bansefi<sup>30</sup>. De los 2,8 millones de tarjetas existentes emitidas por Bansefi, el 78,9% están vinculadas a pagos del Gobierno, la mayoría de ellas a pagos del

<sup>30</sup> Información suministrada por Bansefi el 19 de julio de 2011.

programa Oportunidades<sup>31</sup>. Durante 2011, esta cifra aumentará y la mayoría de las tarjetas de la cartera de Bansefi pertenecerán a receptores de Oportunidades.

En el nuevo sistema, se ofrecen a los receptores dos tipos de cuenta: *i*) una cuenta de ahorro básica llamada Debicuenta con una tarjeta de débito Visa y *ii*) una tarjeta prepagada Visa vinculada a una cuenta simplificada que no paga intereses. Ambos tipos de cuenta se crearon específicamente para este segmento y son relativamente sencillas de abrir y operar. La cuenta con tarjeta prepagada es más fácil de abrir (el banco abre todas las cuentas al mismo tiempo con los datos suministrados por el programa) y se puede usar con operaciones manuales. Ambas tarjetas llevan la marca Visa para que se puedan usar en compras con débito y para permitir retiros en comercios fuera de la red propia de Bansefi. En el cuadro 9 se comparan las características de ambos productos con las del producto Debicuenta que se ofrece al público en general.

**Cuadro 8: Comparación entre las cuentas G2P y la cuenta más parecida (valores en pesos mexicanos salvo que se indique otra cosa)**

Nombre del producto	Debicuenta para Oportunidades		Tarjeta prepagada	Debicuenta para el público en general	
Saldo de apertura mínimo	0		0	\$50	
Saldo mínimo	0		0	\$50	
Documentos requeridos para abrir una cuenta	Original y copia de identificación oficial con foto. Comprobante de domicilio.		Original y copia de identificación oficial con foto.	Original y copia de identificación oficial con foto. Comprobante de domicilio.	
¿Se ofrece una tarjeta para cajero automático/de débito? ¿Se suministran cheques?	Tarjeta bancaria (magnética). Sin cheques.		Tarjeta bancaria (inteligente). Sin cheques.	Tarjeta bancaria (magnética). Sin cheques.	
Restricciones sobre el saldo o las transacciones	No.		Saldo máximo: \$30 000.	Depósitos mínimos de \$30. Retiros desde \$30 en sucursales.	
Tasa de interés que se paga (junio de 2011)	\$50–\$2000	0,09%	No se pagan intereses.	\$50–\$2000	0,09%
	\$2000–\$10 000	0,44%		\$2000–\$10 000	0,44%
	\$10 000–\$20 000	0,84%		\$10 000–\$20 000	0,84%
	>\$20 000	0,87%		>\$20 000	0,87%
<b>Comisiones</b>					
Comisiones anuales	Sin comisión anual.		Sin comisión anual.	\$20,69	
Transacciones	Un retiro gratuito y una consulta de saldo gratuita por mes. Se devuelven hasta \$8 de comisiones de recargo cada dos meses <sup>1</sup> .  Tarjeta adicional: \$65 (primera tarjeta sin comisión). Reemplazo de tarjeta robada/extraviada: \$75.		Tarjeta con chip adicional: US\$2,24. Otros costos, por ejemplo de envío.  Un retiro gratuito y una consulta de saldo gratuita por mes. Se devuelven hasta \$8 de comisiones de recargo cada dos meses <sup>1</sup> .	Depósitos: gratuitos en cualquier canal. Consulta de saldo en sucursal: \$15. Consulta de saldo en cajero automático propio: sin comisión. Sin saldo mínimo: sin comisión. Pago de facturas con tarjeta: sin comisión. Retiro en sucursales, cajero automático propio del agente: sin comisión. Retiro en cajero automático del extranjero: variable según el banco (valores no suministrados). Retiro en cajero automático compartido: solo recargo. Consulta de saldo en cajero automático del extranjero: variable según el banco (valores no suministrados). Consulta de saldo en cajero automático compartido: solo recargo. Tarjeta adicional: \$75 (primera tarjeta sin comisión).	

<sup>31</sup> Bansefi, Notas a los estados financieros de diciembre de 2010.

Nombre del producto	Debicuenta para Oportunidades	Tarjeta prepagada	Debicuenta para el público en general
			Reemplazo de tarjeta: sin comisión. Reemplazo de tarjeta robada/extraviada: \$75. Cambio de PIN en cajero automático propio: sin comisión. Cambio de PIN en cajero automático compartido: solo recargo.
Incentivos especiales	Premios estilo lotería según el saldo.	Premios estilo lotería según el saldo.	Premios estilo lotería según el saldo.
Canales para creación de nuevas cuentas	Sucursales de Bansefi.	Según las operaciones de Oportunidades.	Sucursales de Bansefi.
Canales de entrada de fondos	Sucursales de Bansefi, agentes, transferencias electrónicas, pago de donaciones.	Sucursales de Bansefi, agentes, transferencias electrónicas, pago de donaciones.	Sucursales de Bansefi, agentes, transferencias electrónicas.
Canales de salida de fondos	Devolución de efectivo (hasta \$1000 por día); compras (hasta \$20 000 por día); cajero automático en México y el extranjero (hasta \$5050 por día); sucursales de Bansefi; agentes de Bansefi; débito directo.	Igual. Retiros de donaciones: puntos de venta en sucursales de Bansefi o terceros contratados específicamente para desembolsar donaciones.	Igual.
¿Cuál es el principal segmento al que está orientado este producto?	Beneficiarios de programas del Gobierno.	Beneficiarios de programas del Gobierno en zonas marginadas.	Público en general que tenga interés en usar menos efectivo.
Medidas del éxito de la cuenta para el banco	Aumento del saldo promedio de la cuenta.	Aumento del saldo promedio de la cuenta.	Aumento del saldo promedio de la cuenta.

<sup>1</sup> Solamente de bancos con los cuales Bansefi tiene un acuerdo de devolución de comisiones.

El nuevo objetivo institucional —resultado de la combinación entre el afán de alcanzar la inclusión financiera y el deseo de Bansefi de aumentar su participación en los pagos del Gobierno— consiste en considerar a los receptores como clientes plenos del banco y mejorar la estrategia comercial en lo que respecta a ellos. Se está trabajando para llevar ese objetivo a la práctica. Aparte de las cuentas propiamente dichas, solamente se ofrecen microseguros de vida a los clientes de Oportunidades, de los cuales el 4,5% los utiliza. Además, Bansefi ejecuta un programa de incentivo al ahorro (Premiahorro)<sup>32</sup> para determinados receptores que residen en localidades con menos de 50 000 habitantes. En conjunto, ambos productos alcanzan aproximadamente al 15% de los clientes de Oportunidades, aunque no queda claro en qué medida se superponen.

**Gráfico 3: Otros productos financieros utilizados por los clientes de Oportunidades**

Producto	Fecha de introducción	% de receptores	Características especiales del producto para los receptores
Microseguros	Noviembre de 2010	4,5	Seguros de vida orientados a beneficiarios de programas del Gobierno. La prima se descuenta de la cuenta en la que se pagan las donaciones (débito directo). Prima: bimestral de 20,00 pesos mexicanos Cobertura: 40 000 pesos mexicanos
Premiahorro	Mayo de	No	Este programa está orientado a beneficiarios de localidades con menos de 50 000 habitantes. Los ahorros se mantienen en la cuenta durante un

<sup>32</sup> Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo (PAFOSACPYC). Hay muy poca información disponible acerca de Premiahorro y su impacto.

	2009	informado	período que determina el cliente. El Gobierno ofrece incentivos en efectivo según el comportamiento de ahorro de cada cliente (un porcentaje del monto ahorrado). En el siguiente cuadro, se muestra cómo funciona el programa.	
<b>Premiahorro</b>				
Transacción	Trimestre	Depósito del trimestre (pesos)	Incentivo en efectivo	Ahorro + incentivo
1. <sup>er</sup> depósito	1	200	75	275
2. <sup>o</sup> depósito	2	275+200 =475	100	575
3. <sup>er</sup> depósito	3	575+200=775	125	900
4. <sup>o</sup> depósito	4	900+200=1100	200	1300

Fuente: Bansefi, 19 de julio de 2011.

### 8.3 Atractivo y rentabilidad de las cuentas de Oportunidades

Para los bancos, los argumentos comerciales que justifican ofrecer servicios a receptores de transferencias sociales se pueden definir en cinco niveles:

- Nivel 1: nivel de cuenta (cada cuenta es suficientemente rentable).
  - a. Nivel 1A: con el subsidio de la comisión del Gobierno.
  - b. Nivel 1B: sin el subsidio de la comisión del Gobierno.
- Nivel 2: nivel de cliente (la relación con cada cliente es suficientemente rentable).
- Nivel 3: nivel de cartera (todo el producto o segmento es rentable).
- Nivel 4: estratégico (el banco obtiene un rendimiento financiero directo de otras maneras, por ejemplo, mediante otras tareas encomendadas por el Gobierno).
- Nivel 5: mandato (la licencia o existencia del banco depende de que cumpla, independientemente del rendimiento financiero).

Bansefi elabora estados de ganancias y pérdidas por segmento de clientes o por producto, pero para este estudio no ha facilitado su análisis detallado de los clientes de Oportunidades. No obstante, a juzgar por los resultados que se han observado hasta ahora, podemos afirmar que este segmento no es rentable para el banco en la actualidad sin los ingresos provenientes de las comisiones del Gobierno<sup>33</sup>. Si bien es cierto que las cuentas son relativamente nuevas y los receptores no están del todo acostumbrados a aprovechar las prestaciones, el principal obstáculo —según Bansefi— es la restricción para buscar otras fuentes de ingresos, como comisiones y préstamos para particulares. Bansefi puede ofrecer crédito a clientes particulares exclusivamente

<sup>33</sup> Información suministrada por Bansefi el 19 de julio de 2011.

mediante el financiamiento de carteras de préstamos de las SACP (cajas)<sup>34</sup>. El banco cree que las cuentas del Gobierno a las personas podrían justificarse comercialmente desde el punto de vista del Nivel 2 o de cliente (no tanto del Nivel 1), si esas limitaciones fueran superadas, por ejemplo, mediante una modificación de la ley que rige las operaciones de Bansefi o bien con el permiso para cobrar una pequeña comisión mensual sobre las cuentas.

No obstante, queda claro que actualmente las cuentas son rentables en el Nivel 1A, es decir, con el subsidio de la comisión del Gobierno. La comisión parece suficiente para cubrir los costos de los pagos de donaciones y las cuentas, pero además para proporcionar al banco un ingreso adicional. El compromiso con las cuentas de receptores es resultado de la necesidad de mantener o acrecentar los ingresos por las comisiones del Gobierno.

El Nivel 4 (estratégico) y el Nivel 5 (mandato) también son válidos en el caso de Bansefi, porque ocuparse de esta actividad contribuye a que se encomienden al banco tareas similares y porque, si bien no se refiere específicamente a transferencias sociales, su mandato exige llevar a cabo tareas del Gobierno, que pueden o no arrojar una rentabilidad baja.

En el cuadro 10, se muestran las opiniones vertidas por la administración del banco, que respaldan las conclusiones antedichas para el futuro inmediato, pero también reflejan que se cree en un potencial a más largo plazo al Nivel 2.

**Cuadro 9: Opiniones de Bansefi sobre la atención a clientes de Oportunidades (1=totalmente de acuerdo; 5=totalmente en desacuerdo)**

Las cuentas de los receptores de transferencias sociales sencillamente no son rentables para nosotros cuando se consideran por separado.	1
Las cuentas de ahorro a pequeña escala, como las de los receptores de transferencias, pueden volverse rentables con el tiempo si los clientes incrementan el saldo.	1
La conveniencia comercial de las cuentas de ahorro a pequeña a escala depende de la venta cruzada de otros servicios a los clientes.	1
Realizamos activamente ventas cruzadas de otros productos a los titulares de cuentas comerciales/de ahorro.	1
La tasa de interés de transferencia interna que aplica nuestra tesorería sobre los saldos de los ahorros de particulares refleja de manera adecuada las condiciones de mercado para que el banco obtenga financiamiento de este tipo.	5
Los argumentos comerciales para tomar ahorros en pequeña escala no se basan de ninguna manera en el rendimiento financiero del cliente ni de la cuenta.	3
Los receptores de transferencias sociales reciben una variedad y una calidad de servicios similares a los que se ofrecen a otros clientes particulares con el mismo nivel de ingreso.	5
Comprendemos bien los argumentos comerciales en favor de las cuentas G2P.	1
Consideramos que nuestro cliente principal es el Gobierno, no los beneficiarios finales.	3
Comprendemos cómo realizar una venta cruzada de otros productos a estos clientes.	1

<sup>34</sup> El motivo de la prohibición es evitar la competencia desleal con el sector de las SACP.

### 8.3.1 Nivel 1: el nivel de cuenta

En apariencia, no existen diferencias considerables de costo entre Debicuenta para Oportunidades y Debicuenta para el público en general: los costos por transacción son, en su mayoría, iguales (también en el caso de las tarjetas prepagadas). Sin embargo, las cuentas de receptores permiten un retiro gratuito y una consulta de saldo gratuita por mes. Otra diferencia clave es el costo de apertura de cuenta, que es casi dos veces mayor que el que se cobra al público en general, aunque en este último caso no incluye la toma de huellas dactilares en formato digital. Ello se debe a que las cuentas de propósito general se deben abrir en una sucursal. También existen procedimientos más estrictos sobre el conocimiento del cliente. El costo de las tarjetas bancarias (magnéticas e inteligentes) y el sistema bancario básico tampoco presentan diferencias entre una cuenta y otra.

Existen algunas diferencias de costo entre Debicuenta y la tarjeta prepagada de Oportunidades. En primer lugar, las cuentas con tarjeta prepagada son mucho más fáciles y más económicas de abrir. Todas las cuentas tienen un rastro documental del procedimiento de conocimiento del cliente, pero la tarjeta prepagada no requiere asentar y verificar el domicilio ni requiere la firma de un acuerdo de nivel de servicio con el cliente<sup>35</sup>. En segundo término, las tarjetas inteligentes no pagan intereses, mientras que las Debicuentas sí lo hacen. Por último, las transacciones se pueden realizar manualmente en zonas menos desarrolladas con problemas de conectividad, lo cual reduce la necesidad de invertir en infraestructura. Este es el motivo por el cual las tarjetas prepagadas son el método preferido en las zonas subdesarrolladas donde las tiendas Diconsa funcionan como puntos de pago, y alcanzarán a la mayoría de los receptores para fines de 2011.

En promedio, los saldos de las cuentas Debicuenta de los receptores de todos los programas G2P equivalen a menos de la mitad de los saldos de los clientes de Debicuenta en general, y a apenas la trigésima parte en el caso de los receptores del programa Oportunidades en particular. La disparidad entre los clientes de Oportunidades y los clientes de ingreso bajo promedio ilustra la dificultad de encontrar argumentos comerciales que justifiquen el Nivel 1B. La inversión de los saldos y las transacciones no producen un ingreso suficiente como para compensar los costos de las transacciones gratuitas y la apertura y el mantenimiento de cuentas. Además, el 22% de las cuentas se consideran inactivas (porque registran menos de una transacción en seis meses). Si bien no se informó el número promedio de transacciones en estas cuentas, Bansefi admite que el cliente habitual no incurre en comisiones bancarias, es decir, realiza solo las transacciones mensuales gratuitas, lo que impide al banco generar ingresos por comisiones.

---

<sup>35</sup> El reglamento aprobado recientemente permite estas flexibilidades.

### 8.3.2 Nivel 2: el nivel de cliente

Con respecto al Nivel 2 (el nivel de cliente), no tuvimos acceso a datos sobre la rentabilidad de otros productos empleados por los receptores y los demás titulares de cuentas Debicuenta. El número de clientes con múltiples productos es más alto en el segmento de Oportunidades que en Debicuenta para el público en general, pero esto se debe mayormente a la participación en el programa de incentivo al ahorro Premiahorro, que se describió anteriormente. Los titulares de cuentas Debicuenta ordinarias presentan una tasa notablemente baja de uso de otros productos (0,83%), que se condice con la alta tasa de inactividad (69%); es decir, el segmento de ingreso bajo no está verdaderamente usando las cuentas ni otros servicios bancarios, aunque algunos clientes dejen un saldo en sus cuentas de ahorro (lo cual es, de hecho, una exigencia del banco). No resulta sorprendente si se tiene en cuenta que el banco todavía no está explorando todas las oportunidades de subsidios cruzados. La investigación sobre la demanda respalda estas conclusiones, porque muestra que los receptores todavía no comprenden cabalmente cómo usar la cuenta y desconfían de las comisiones bancarias.

Sin embargo, en una muestra de 16 232 receptores que usaban los nuevos métodos de pago, aproximadamente el 10% tenían ahorros, con un saldo promedio de 467 pesos mexicanos. Bansefi ha estado trabajando para mejorar el análisis de este segmento al nivel de cliente, lo que incluye perfiles de transacciones, como el uso de ahorros, compras con débito y retiros, sobre todo en lo que respecta a aquellos receptores que tienen tarjetas prepagadas.

Según algunos análisis, muchos beneficiarios usan sus cuentas para realizar compras con débito, más que nada en supermercados (la transacción promedio es de 1000 pesos mexicanos). Asimismo, Bansefi ha observado que muchos beneficiarios que usan Debicuenta no retiran sus donaciones completas de una vez. En el cuadro 11 se resumen los análisis preliminares de Bansefi.

**Cuadro 11: Modalidades de uso de los receptores de Oportunidades**

	<b>Debicuenta (pesos mexicanos)</b>	<b>Tarjeta prepagada (pesos mexicanos)</b>
Ahorros	\$467,71	-
Compras		
85% en supermercados	\$1004,59	\$1054,14
10% en tiendas		
5% en otros comercios		
Depósitos	\$1006,29	\$849,92

En las condiciones actuales y con la limitada información disponible, no existen argumentos comerciales claros para que Bansefi ofrezca cuentas de ahorro o tarjetas prepagadas a los receptores de Oportunidades sin el subsidio de la comisión que le paga la Coordinación por efectuar los pagos de donaciones. El uso de las cuentas es bajo, las oportunidades de ingresos son minúsculas, y los perfiles de transacciones y saldos promedio no son suficientes para generar ingresos<sup>36</sup>; además, la estrategia de producto/cliente todavía no se ha implementado en su totalidad, porque el banco sigue perfeccionando su conocimiento sobre la clientela. La decisión de Oportunidades de exigir retiros completos de las donaciones, combinada con la obligatoriedad de ofrecer transacciones gratuitas y las restricciones jurídicas sobre el financiamiento para particulares, hace difícil que Bansefi pueda hallar una justificación comercial, por lo menos en el corto plazo y en las circunstancias imperantes. Hay muy poco margen para lograr rentabilidad sin comisiones (ya sean bancarias o del Gobierno), y sería necesario desarrollar más en profundidad diversos aspectos, como la creación de una red amplia de agentes y comercios afiliados donde se puedan realizar compras con tarjeta.

Sin embargo, Bansefi afirma que existirían argumentos comerciales que justificarían las cuentas de receptores, incluso sin las comisiones del Gobierno, si se le permitiera aplicar una comisión sobre las cuentas. Según informes, esta rentabilidad se ha logrado con ex receptores que dejaron el programa, pero mantuvieron sus cuentas en Bansefi.

<sup>36</sup> La inversión de los fondos de donaciones durante el período entre el momento en que los transfiere Oportunidades y el día en que se pagan efectivamente a los receptores (siete días) genera un ingreso importante, pero no suficiente para compensar los costos. Bansefi (o el banco que mantiene los fondos transferidos a Telecomm) no debe pagar el interés a Oportunidades. Las donaciones no retiradas por los receptores (en las modalidades con tarjeta prepagada y en efectivo) se devuelven a Oportunidades con intereses (Oportunidades, 2 de agosto de 2011).



## **9 Conclusiones relacionadas con la demanda**

### **9.1 Conclusiones principales**

Los beneficiarios del programa Oportunidades están sumamente desatendidos por los servicios financieros en comparación con sus pares de países similares. Tienen acceso a muy pocos instrumentos financieros —sobre todo de ahorro— ya sean formales o informales, y también presentan una baja tasa de uso de estos instrumentos en los casos en que tienen acceso. Sin embargo, las nuevas opciones de pago electrónico todavía no están logrando avances en materia de inclusión financiera, ni siquiera cuando se ofrece una cuenta de ahorro plenamente operativa. Si bien los beneficiarios agradecen la practicidad de los pagos electrónicos en comparación con los pagos en efectivo, pocos de ellos comprenden que tienen cuentas bancarias a su nombre; aquellos que sí lo comprenden, sospechan del funcionamiento de las cuentas y los cajeros automáticos/puntos de venta, dudan de si tendrán acceso a su dinero cuando lo necesiten, y tienen miedo de perder el derecho a percibir donaciones si ahorran dinero en la cuenta. Uno de los principales factores de preocupación en los pagos electrónicos es el de las comisiones bancarias, que resultan difíciles de comprender para los receptores<sup>37</sup>. En general, esta población tiene muy poca experiencia de trato con bancos. Si bien la confianza en los corresponsales bancarios (en el caso de Diconsa) es razonablemente alta, la confianza en los bancos, en general, dista mucho de estar generalizada.

### **9.2 Fuentes de información**

Debido a que existían datos de otras encuestas recientes, México no fue uno de los países seleccionados para llevar a cabo nuevas encuestas entre los clientes en el marco de este proyecto directamente. Las principales fuentes de información acerca de las percepciones de los receptores sobre los métodos de pago del programa Oportunidades son un estudio cualitativo del BID y una encuesta cuantitativa realizada por Bankable Frontier Associates en el marco del proyecto GAFIS<sup>38</sup>. La investigación cualitativa incluyó 16 grupos de discusión, con unos 10 beneficiarios cada uno, y 18 entrevistas pormenorizadas con empleados del programa. El estudio cuantitativo abarcó a 830 receptores de Oportunidades que recibían sus donaciones a través de tiendas Diconsa que funcionaban como corresponsales de Bansefi, es decir, tiendas en las que se permitía a muchos receptores realizar transacciones con sus Debicuentas.

---

<sup>37</sup> Aunque no existen datos que lo confirmen, la confusión en torno a las comisiones de los cajeros automáticos puede deberse a que, cuando se usa un cajero compartido, se le cobra al receptor un recargo que posteriormente es reembolsado por Bansefi. Dado que Bansefi tiene pocos cajeros automáticos propios, es probable que la mayoría de los receptores que usan cajeros hayan tenido estos recargos y reembolsos.

<sup>38</sup> El proyecto GAFIS (*Gateway Financial Innovations for Savings*, Acceso a las Innovaciones Financieras para el Ahorro) es una iniciativa especial de Rockefeller Philanthropy Advisors, financiada por la Fundación Bill y Melinda Gates y administrada por Bankable Frontier Associates. El proyecto colabora con cinco bancos (uno de los cuales es Bansefi) para ofrecer nuevos productos de ahorro a clientes de ingreso bajo.

### 9.3 Carteras financieras y comportamiento de ahorro

Los hogares de los participantes en la encuesta cuantitativa GAFIS tenían un ingreso mensual cuya mediana era de 2429 pesos mexicanos, y la donación representaba, en promedio, el 19% de dicho ingreso. Las donaciones eran la única fuente de ingresos del 17% de las familias, y el 46% de ellas vivía por debajo de la línea de pobreza de US\$2 diarios. Apenas el 37% de los hogares tenían teléfonos celulares (frente a la tasa de penetración nacional de aproximadamente 78%). Estos datos confirmaron el estado de suma pobreza y aislamiento de los beneficiarios.

También se analizaron con detenimiento las carteras financieras de los beneficiarios y se encontró que los encuestados se volcaban mucho más a la deuda que a los ahorros para hacer frente a las fluctuaciones del flujo de fondos. Los activos financieros promedio de la muestra ascendían a apenas 400 pesos mexicanos, pero solamente el 31% de los encuestados tenían algún ahorro, y el 16% había destinado algún dinero al ahorro en el mes anterior a la encuesta. Estas cifras son bastante bajas si se las compara con lo que se observa en poblaciones de un nivel similar de pobreza de países tales como Sudáfrica, India, Kenya y Colombia.

Cuadro: Muestra del balance general de una familia encuestada

<b>BALANCE GENERAL: MUESTRA TOTAL</b>			
<b>ACTIVOS</b>		<b>PASIVOS</b>	
ACTIVOS FINANCIEROS		PASIVOS FINANCIEROS	
Ahorros	\$390	Deudas personales	\$760
Préstamos pendientes	\$10	Ahorros mantenidos para terceros	\$31
<b>Activos financieros totales</b>	<b>\$400</b>	<b>Pasivos financieros totales</b>	<b>\$791</b>
		<b>PATRIMONIO FINANCIERO NETO</b>	<b>-\$391</b>
		<i>Razón entre activos y pasivos financieros: 51%</i>	

Según la investigación del BID, muchos beneficiarios sienten que el ahorro es inalcanzable en el sentido de una acumulación a gran escala, pero que sí puede ser factible “guardar”, “reservar” o “apartar” sumas más pequeñas durante períodos más cortos. Las mujeres que participaron en los grupos de discusión dijeron que pueden hacer durar las donaciones entre 20 y 30 días; primero compran los alimentos para el hogar y luego cubren los gastos de la educación de sus hijos. Cuando reciben los fondos en efectivo, la mayoría de ellas los guarda en la casa porque, según ellas, allí están seguros y se puede acceder a ellos de inmediato.

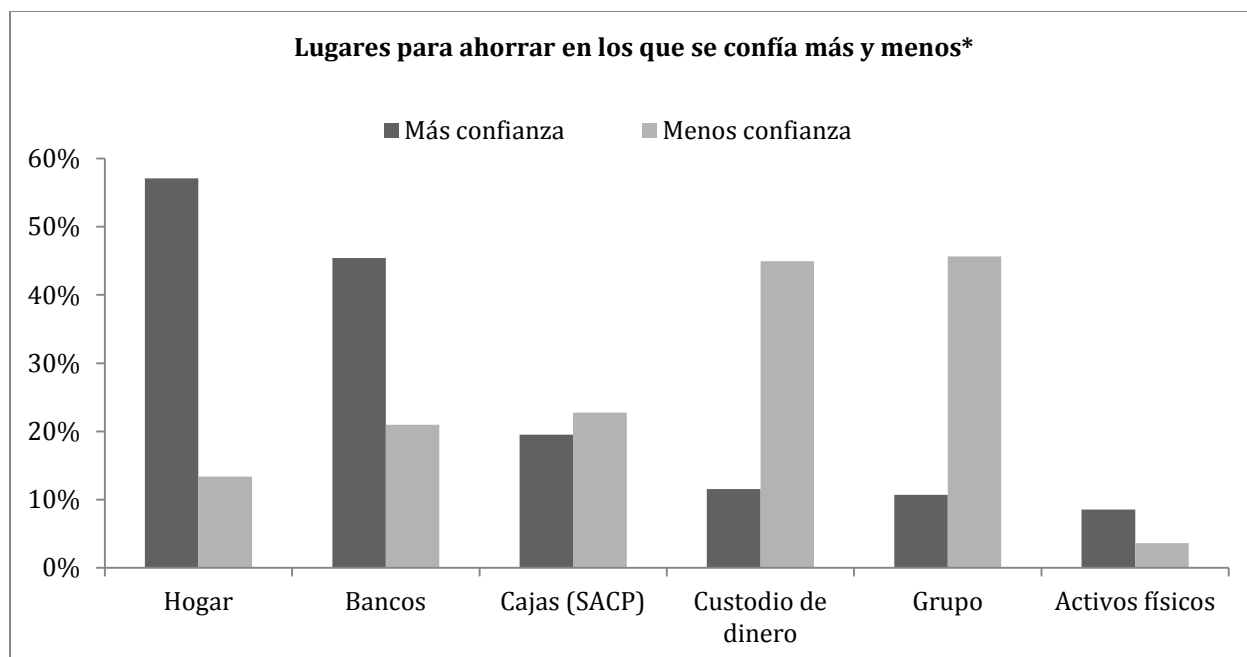
La encuesta GAFIS demostró que los beneficiarios se podían categorizar en dos grupos: los ahorristas y los no ahorristas. Quienes ahorraban activamente podían acumular un monto considerable: la mediana de 29 días del ingreso promedio. Los ahorros se acumulaban principalmente en el hogar, lo que requiere una gran disciplina para no gastar el dinero, en clubes

de ahorro y, en menor medida, en cajas de ahorro, similares a asociaciones de ahorro y crédito. La mayoría de los ahorristas habían concentrado todos sus activos financieros en un solo instrumento sin diversificación, probablemente debido a la escasez de opciones. Los ahorros en la cuenta de Bansefi vinculada con el pago de donaciones eran prácticamente nulos, y apenas el 29% de los beneficiarios conocían siquiera la existencia de una cuenta a su nombre en Bansefi. Por el contrario, la mayoría de quienes participaron en el estudio del BID (que se llevó a cabo en municipios más grandes) sabían que sus fondos pasaban por un banco y que podían ahorrar una parte del subsidio.

Mientras que apenas el 1% de la muestra de GAFIS tenía una cuenta bancaria fuera de Bansefi, el porcentaje en el caso del estudio del BID era de alrededor del 20%. Las titulares de cuentas del estudio del BID tendían a ser mujeres más jóvenes, empleadas o bien comerciantes, que abrieron las cuentas por sugerencia de sus hijos mayores o para poder recibir sus salarios. Los bancos más utilizados eran Banamex y Bancoppel. Quienes usaban los bancos sentían que eran seguros, pero parecían indignadas con los cargos.

En la muestra de GAFIS, observamos que a la hora de financiar necesidades de sumas globales durante el año, por ejemplo, para educación, salud y emergencias, incluso muchos de los ahorristas encontraban dificultades para obtener los recursos necesarios. Hay muy pocos instrumentos de ahorro disponibles, que no están ayudando a los beneficiarios a acumular activos. En lugar de usar estos instrumentos, la mayoría de las personas recurren a préstamos de familiares y amigos, recortan los gastos mensuales habituales (hasta en algo tan básico como el alimento) o se ven obligadas a vender activos (generalmente artículos básicos del hogar, como refrigeradores, muebles y cocinas). Cuando se les pidió a los beneficiarios que indicaran dos lugares donde podrían obtener el doble de su ingreso mensual en caso de emergencia, el 29% aseguró que no existía manera de conseguir esa suma.

Entre las opciones de ahorro limitadas de las que disponen los beneficiarios, los bancos no son el lugar más confiable para ahorrar. Confían más en su propio hogar, muchas veces el único medio de ahorro que usan. Y, si bien se podría mejorar la confianza en los bancos, los beneficiarios informan que las tiendas Diconsa correspondientes son confiables y seguras para realizar transacciones, con un puntaje promedio de 4 o 5.



#### 9.4 Opiniones sobre los métodos de pago

Con respecto a los métodos de pago, los beneficiarios parecían preferir los electrónicos, pero más que nada por su practicidad y no por la capacidad de ahorro. Las distribuciones de efectivo requerían que los beneficiarios estuvieran disponibles en determinados días y horarios, y no ofrecían la flexibilidad de que otra persona cobrara la donación en su nombre de vez en cuando. Los beneficiarios consideraban que las distribuciones eran desorganizadas y se sentían molestos por las largas esperas en fila bajo el sol. El pago electrónico, por otro lado, ahorra tiempo. Quienes recibían sus pagos mediante una cuenta consideraban que la opción de ahorrar era un beneficio del programa, pero les preocupaba que los obligaran a ahorrar, y oyeron que los cajeros/cajeros automáticos no les permitirían retirar todo el dinero depositado. La abrumadora ventaja de los pagos electrónicos desde el punto de vista de los beneficiarios es la practicidad.

El trabajo del BID también mostró que quienes usan una tarjeta comprenden que el dinero pasa por un banco, pero aunque tienen información sobre lo que pueden hacer con la tarjeta y la cuenta, pocos de ellos están probando los distintos servicios, lo cual se condice con los datos sobre las cuentas obtenidos de Bansefi que se trataron en la sección 3. A los receptores les gustaría que el personal de campo de Oportunidades les mostrara cómo funciona el sistema o los acompañara a un cajero automático para repasar los pasos correctos.

Los participantes en la encuesta del BID parecían más conscientes de que podían ahorrar y deberían hacerlo. Sin embargo, no estaban seguros de para qué debían ahorrar ni sabían cómo retirar sus ahorros. Pensaban que el “ahorro” era una obligación o comisión y no sabían que

podían elegir no hacerlo. Muchos terminaron sintiéndose defraudados, incluso “estafados” por Bansefi, porque decían que sus “ahorros” no habían sido devueltos. Además, no tenían idea de cuánto habían ahorrado, porque no podían calcular los cargos en función de sus depósitos y devoluciones. Algunos creían que no podrían seguir recibiendo donaciones de Oportunidades si no ahorraban. Otros decían que la prohibición de retirar menos de 100 pesos mexicanos de los cajeros automáticos los obligaba a mantener los saldos restantes en la cuenta. Aunque podían retirar montos más pequeños en la caja, sentían que era humillante.

Estos encuestados se sentían molestos, insatisfechos e incluso “estafados” por comisiones inesperadas que se llevaban una tajada de sus beneficios. También tenían ideas erróneas acerca del funcionamiento de las tarjetas:

- “El cajero automático se comerá mi tarjeta y mi dinero desaparecerá”.
- “Si olvido mi PIN, desaparecerá mi dinero”.
- “Si uso la tarjeta en el supermercado, me cobrarán comisiones más altas”.

Muchos tienen problemas para utilizar los cajeros automáticos porque no han aprendido a usarlos por sí solos y necesitan llevar a sus hijos para que los ayuden. Se quejan de que estas máquinas son intimidantes, están muy alejadas, no siempre tienen suficiente efectivo, requieren determinados intervalos entre los retiros y cobran comisiones poco claras. Las mujeres que hacen la transición de efectivo a tarjeta tienen una percepción negativa por muchos de los mismos motivos.

## **10 Reflexiones estratégicas sobre las políticas de México**

En parte por la presión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en parte por la motivación de alcanzar objetivos de inclusión financiera, el programa Oportunidades se encuentra traspasando la totalidad de sus 5,8 millones de receptores (y más de 1 millón de inscriptos en el programa PAL) de los pagos mayoritariamente en efectivo (66,12%) a pagos electrónicos. Según los planes, para fines de 2011 predominarán dos nuevos métodos de pago: el 80% de los receptores tendrá una tarjeta prepagada vinculada con una cuenta bancaria no remunerada y el 20% tendrá una cuenta de ahorro básica llamada Debicuenta. Ambas cuentas son ofrecidas por Bansefi, un banco estatal. La decisión de tener dos tipos de cuenta tiene que ver con el ambicioso plan de ejecución diseñado por Oportunidades, que requería un instrumento más fácil, rápido y económico de implementar en un plazo reducido, pero más que nada se debe a la falta de infraestructura bancaria en las zonas rurales, donde la cuenta de ahorro no era una opción viable. La respuesta fue la tarjeta prepagada, cuyo procedimiento de apertura de cuenta es mucho más sencillo.

De acuerdo con la limitada información disponible y las opiniones recogidas en las entrevistas, para Bansefi no hay argumentos comerciales claros que justifiquen invertir más en atender a los receptores de Oportunidades en las condiciones que actualmente impone el programa. La

conveniencia es más clara para el programa y los receptores. En general, no se han alcanzado plenamente los posibles beneficios de un método de pago inclusivo, desde ninguno de los tres puntos de vista (del banco, del programa y de los receptores).

En conclusión, el fin del presente informe era responder las siguientes preguntas de la investigación:

- a. ¿Pueden las instituciones financieras ofrecer servicios financieramente inclusivos a los receptores de manera rentable?
- b. ¿Usarán los receptores pobres los servicios financieros si se les ofrecen?
- c. ¿Es asequible incorporar servicios financieros inclusivos?

Con respecto a la pregunta c) de la investigación, si bien Oportunidades no ha establecido objetivos específicos de inclusión financiera más allá de abrir las cuentas para todos los receptores, la administración superior del programa defiende firmemente la inclusión y considera que pueden existir sinergias con los objetivos de desarrollo del programa, que se pueden lograr abriendo las puertas a distintos servicios financieros, sobre todo de ahorro. Esta opinión no es compartida por todo el personal operativo, debido a que es posible que el objetivo de alentar el ahorro cancele el objetivo de usar las donaciones para mejorar las condiciones de salud y educación de las familias beneficiarias. El desacuerdo interno ha tenido como resultado mensajes institucionales encontrados, pero lo más importante es que ha afectado la funcionalidad de los nuevos métodos de pago: las cuentas abiertas recientemente no permiten efectuar retiros parciales de las donaciones. Por este motivo, los receptores deben retirar la donación completa y posteriormente dirigirse a una sucursal de Bansefi o a uno de los agentes que operan en línea (según lo requieren las normas) en nombre del banco para realizar un depósito y ahorrar parte de la donación. Otra inquietud importante del programa cuando se estudia la posibilidad de ofrecer cuentas con plenas prestaciones y permitir retiros parciales es asegurar que el monto completo de la donación de cada receptor esté disponible para retirar en cada punto de pago en la fecha de pago programada. Es comprensible que la prioridad de Oportunidades sea entregar las donaciones puntualmente y en su totalidad.

Se prevé que, con el sistema de cuentas que se está implementando, la comisión promedio por pago a principios de 2012 será equivalente al 2,5% del pago promedio bimestral de donaciones, frente al 2,1% que se pagaba a fines de 2010. El valor promedio ponderado de las comisiones en 2012 sería casi un quinto más alto que la comisión más elevada que se paga actualmente por pagos en efectivo. Dicho de otro modo, el sistema nuevo es más caro que un sistema basado únicamente en pagos en efectivo, pero no más caro que la combinación de métodos de pago que existía a fines de 2010. En términos relativos, pagar un 2,5% del valor promedio transferido no parece prohibitivo si se compara con las experiencias en otros países donde fue necesario armar una nueva red de agentes, como Colombia.

Además de acercar los servicios bancarios formales a los beneficiarios, el enorme traspaso a un sistema de pagos con cuentas también permitirá reducir los controles en papel y la carga administrativa, desde el punto de vista del programa. Hasta la fecha, todavía no se ha estimado el impacto financiero en las actividades complementarias de salud y educación. El cambio ha implicado un largo proceso de negociaciones con los proveedores de pagos, cuyo costo es difícil de calcular. Sin embargo, más allá de los costos, el programa ha tenido una importante repercusión política positiva. El nuevo método de pago alcanza dos objetivos prioritarios del Gobierno al mismo tiempo: traspasar los pagos del Gobierno a métodos con cuentas y dar un gran paso hacia la inclusión financiera.

La investigación parece indicar que no hay argumentos comerciales que justifiquen que Bansefi ofrezca a los beneficiarios de Oportunidades cuentas de ahorro, ni siquiera las tarjetas prepagadas no remuneradas (pregunta a] de la investigación), sin la comisión del Gobierno por pago. Oportunidades decidió concentrar todos los pagos en Bansefi, porque cree que el banco está en una mejor posición que las entidades no bancarias para ofrecer una plena inclusión financiera a largo plazo. Sin embargo, no está claro si Bansefi podrá hacerlo de manera sostenible, al menos a corto plazo, en las condiciones que impone actualmente el programa.

Los clientes de Oportunidades representan casi el 80% del segmento de clientes de ingreso bajo de Bansefi, pero la estrategia de cliente/producto todavía no se ha desarrollado ni aplicado plenamente. Además de las cuentas propiamente dichas, el 4,5% de los clientes tienen microseguros, y otros participan en un programa de incentivo al ahorro (Premiahorro). En este sentido, cabe destacar que Bansefi no puede ofrecer financiamiento para particulares, lo cual limita sus posibilidades de hallar una justificación comercial a los servicios para clientes de ingreso bajo, en general. Si se crea una estrategia comercial personalizada para los clientes de G2P y se gestionan redes de agentes y proveedores de pagos para alcanzar las metas de Oportunidades, aumentan la complejidad y los costos para el banco, que no se ven compensados con los ingresos provenientes de las cuentas. El uso de las cuentas es bajo, otras oportunidades de percibir ingresos de los clientes son minúsculas y los saldos promedio no son suficientes para generar un ingreso flotante considerable. La decisión del programa de exigir retiros completos de las donaciones, combinada con la obligatoriedad de ofrecer transacciones gratuitas y las restricciones jurídicas sobre el financiamiento para particulares, hace difícil que el banco pueda mejorar los argumentos a favor de la justificación comercial. Existe muy poco margen de rentabilidad fuera de las comisiones del Gobierno. Sin embargo, Bansefi asegura que los receptores serían clientes rentables, incluso sin la comisión del Gobierno por el pago de donaciones, si se le permitiera aplicar una comisión sobre las cuentas. Según el banco, esta rentabilidad ya se puede observar en las cuentas de clientes que solían ser receptores de Oportunidades y dejaron el programa.

En suma, las cuentas de receptores parecen ser rentables en el Nivel 1A, es decir, con la comisión del Gobierno. Es más fácil vincular el atractivo de las cuentas de receptores con su

valor para el banco como fuente importante de ingresos provenientes de comisiones. Las comisiones son suficientes para cubrir la pérdida sufrida por las cuentas y producir un ingreso adicional significativo para el banco. Según los estados financieros del banco, los programas del Gobierno constituyen su principal fuente de ingresos por comisiones y depósitos. La dedicación a este segmento es función de la necesidad de mantener o incrementar esos ingresos por comisiones, fundamentales para alcanzar un equilibrio con los resultados de otras actividades exigidas por ley, que no presentan el mismo nivel de rentabilidad que se observa en la banca privada.

El Nivel 4 (estratégico) y el Nivel 5 (mandato) también son válidos en el caso de Bansefi, por su mandato como instrumento de política pública y considerando que, a partir de los pagos de Oportunidades, surgen otras actividades encomendadas por el Gobierno.

Por último, aunque no en orden de importancia, es clara la fundamentación para que los receptores (pregunta b] de la investigación) usen pagos electrónicos, por su gran practicidad y flexibilidad en comparación con el método en efectivo, motivo por el cual el método ha sido señalado como preferido en algunas de las encuestas. No obstante, no se observa una reducción considerable en el riesgo de llevar efectivo, porque ambos métodos con cuentas requieren el retiro de la totalidad de la donación. Los beneficiarios no gozan de muchas opciones de ahorro y podrían valorar esa posibilidad si el banco y sus asociados lograran crear confianza en el banco, se cercioraran de que los clientes comprendieran qué representa la cuenta y qué características tiene, y aseguraran a los clientes que si ahorraran en las cuentas vinculadas al programa no perderían el derecho de acceder a futuros pagos de donaciones.

Las pruebas reunidas hasta el momento parecen indicar que los receptores no están aprovechando plenamente sus cuentas bancarias, pero la funcionalidad de las cuentas se ve limitada por las elecciones del propio programa social. De la investigación de la demanda surge que existen ideas erróneas acerca de los bancos y las comisiones bancarias, además de desconfianza, y que la escasa comprensión del funcionamiento de las cuentas de Bansefi afecta la manera en que los receptores interactúan con ellas. Los beneficiarios necesitan intervenciones específicas para poder aprovechar sus cuentas al máximo.



## Anexo A: Descripción general de las opciones de pago

OPCIONES DE PAGO				
Del total de receptores:	Cuenta de ahorro Bansefi sin tarjeta	Efectivo	Tarjeta prepagada Bansefi	Cuenta de ahorro Bansefi (Debicuenta)
Número de receptores que usaban esta opción a fines de 2010	364 901	4 166 288	731 851	139 320
Número de receptores que estarían usando esta opción a fines de 2011	0	0	5 436 758	1 380 676
Autenticación del cliente para las transacciones	Identificación con foto, calendario de pagos	Identificación con foto, calendario de pagos	Tarjeta, huella dactilar, cronograma de pagos (en puntos provisorios)	Tarjeta, huella dactilar
¿Cómo se inscriben los clientes para recibir los pagos?	Oportunidades/Bansefi convocaron a los beneficiarios para abrir la cuenta	A través de Oportunidades	Oportunidades/Bansefi convocan a los beneficiarios para abrir la cuenta	Oportunidades/Bansefi convocan a los beneficiarios para abrir la cuenta
¿Se ofrece una reserva de valor electrónica?	Sí	No	Sí	Sí
En caso afirmativo, ¿qué tipo de cuenta?	Cuenta de ahorro normal	-	Cuenta Bansefi no remunerada	Cuenta de ahorro básica
¿Qué tipo de identificación se necesita para abrir la cuenta?	Identificación con foto, comprobante de domicilio	-	Identificación con foto	Identificación con foto, comprobante de domicilio
¿Dónde se puede acceder al efectivo?	Sucursales de Bansefi, puntos de pago de donaciones provisorios	Sucursales de Bansefi, puntos de pago de donaciones provisorios	Sucursales de Bansefi, puntos de pago de donaciones provisorios, cajeros automáticos, agentes de Bansefi, Telecomm, Diconsa	Sucursales de Bansefi, cajeros automáticos, agentes de Bansefi, Telecomm, Diconsa
¿Qué comisión se le cobra al receptor por retirar la donación?	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Características adicionales de la cuenta, de existir	Ninguna	n/c	2 transacciones gratuitas por mes, loterías, apertura simplificada. Las donaciones se deben retirar en su totalidad en 5 días.	2 transacciones gratuitas por mes, loterías, apertura simplificada. Las donaciones se deben retirar en su totalidad.
¿Esta cuenta está disponible para no receptores? ¿Bajo qué condiciones?	No	n/c	No	Sí, pero con un saldo mínimo y una comisión de mantenimiento.

## Anexo B: Personas entrevistadas

Institución	Nombre	Cargo en el momento de la entrevista
Bansefi	Bernardo González	Director General Adjunto de Banca Institucional
	Yolanda Cué	Directora de Productos y Programas
Oportunidades	Rogelio Grados	Director para Evaluaciones Externas
	Carlos Acosta	Director General Adjunto de Liquidación
	Salvador Escobedo	Coordinador Nacional
	Andres Hijuelos	Asesor
Telecomm	Javier Lizarraga	Director General
	Hernán Garza	Director Comercial
	Abril Morales	Directora de Operación

## Anexo C: Novedades de la implementación de las opciones financieramente inclusivas

<b>TARJETA PREPAGADA</b>	
<b>BIMESTRE SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2011</b>	
<b>CANAL</b>	<b>BENEFICIARIOS PROGRAMADOS</b>
Diconsa	458 859
Cajas de Ahorro	71 392
Sucursales Bansefi	8468
Pemex	125
Telecomm	1 407 755
Bansefi Móvil	972 273
<b>TOTAL</b>	<b>2 918 872</b>

<b>BIMESTRE SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2011</b>		
<b>MODALIDAD ENTREGA</b>	<b>BENEFICIARIOS PROGRAMADOS</b>	<b>% BENEFICIARIOS</b>
Tarjeta Prepagada	2 918 872	74
Tarjeta Débito	1 038 951	26
<b>TOTAL</b>	<b>3 957 823</b>	<b>100</b>